

연구보고 06-12

미디어산업의 수직결합과 기업전략 -다채널방송을 중심으로-

이재영/유선실

2006. 12

서 언

2006년은 우리나라 방송·통신 융합에 신기원을 이루는 한 해였다고 평할 수 있겠습니다. 아직도 풀어야 할 숙제들이 산적하지만, 「방송통신융합추진위원회」의 활동으로 산업·기술 환경변화를 적극적으로 수용한 새로운 법안과 제도개편을 목전에 두고 있습니다. 그간 아쉽게도 방송과 IT분야의 많은 노력에도 불구하고 속 시원한 진척이 없었던 점을 고려할 때, 이러한 상황의 변화는 지극히 바람직하다 할 것입니다.

성장배경과 철학이 너무도 다른 방송과 통신을 하나의 산업으로 엮어 나가기 위해서는 많은 부분의 준비가 필요합니다. 특히 두 분야를 한 틀 속에서 발전시키기 위해서는 규제를 중심으로 한 관련 제도의 정비가 시급하며, 기존의 규제현황을 새로운 관점에서 접근하여 분석하고 장기적인 정책 개선 방향을 제시하는 작업은 무엇보다 절실합니다.

본 연구는 그러한 노력의 일환으로 기존 방송 분야의 규제를 경제적 관점에서 접근하여 분석하고 있습니다. 그동안 방송 분야의 규제는 공익성에 무게중심을 두어 왔으나, 최근의 환경변화에 따라 그러한 가치에 변화를 요구하는 목소리가 높아지고 있습니다. 물론 여기서 제시하는 경제적 가치가 가장 우선하는 기준은 아닐 수는 있으나, 그 중요성만큼은 기존 방송 분야에서도 인정받아 온 것 또한 사실입니다.

보고서는 미디어산업에서의 수직관계에 초점을 두고 콘텐츠·미디어의 특징과 기존이론들을 연관시켜 분석하고 있습니다. 여기에 현재 우리 방송법에서 정하고 있는 여러 가지 수직관계와 연관된 규제 내용들의 문제점을 세밀하게 검토하고, 최근 규제의 큰 흐름이라 할 수 있는 사후규제의 점진적 도입을 조심스럽게 제안하고 있습니다.

이러한 연구는 조만간 도입될 IPTV 서비스 그리고 향후 등장할 수 있는 다양한

뉴미디어로 인하여 미디어시장의 경쟁이 심화될 것을 고려할 때, 매우 의미 있는 작업이라 여겨집니다. 그런 뜻에서 이 보고서가 이후 이어질 연구에 중요한 참고서가 될 수 있기를 기원해 봅니다.

본 연구는 정보통신산업연구실의 이재영 박사와 유선실 책임연구원에 의해 이루어졌습니다. 그 밖에 아낌없는 조언과 격려를 해주신 여러 원내 연구진과 원외 전문가 분들에게 깊은 감사를 표합니다. 그 중에서도 원고를 꼼꼼히 읽고 많은 질책과 함께 개선방향을 제시해주신 세 분의 검토자들의 노고를 높이 치하하는 바입니다. 그렇지만 남아있는 오류나 부족한 점들은 여전히 저자들의 책임임을 밝혀둡니다. 독자 여러분의 많은 관심과 격려를 부탁드립니다.

2006년 12월
정보통신정책연구원
원 장 석 호 익

목 차

서 언	1
요약문	7
제1 장 서 론	13
제2 장 수직결합이론의 발전	16
제1 절 하버드학과와 수직결합의 당연위법성	18
제2 절 시카고학과의 당연위법성 거부	21
1. 레버리지 비판	22
2. 시장붕쇄 비판	25
3. 수직결합의 효율성	25
4. 시카고학과의 영향	32
제3 절 포스트-시카고학과의 당연합법성 거부	33
제4 절 소결론	36
제3 장 미디어산업의 수직결합	37
제1 절 콘텐츠 유형과 미디어산업	37
제2 절 영상 미디어산업의 구조	39
1. 영화산업	39
2. 지상파방송산업	41
3. 유선방송산업	42
제3 절 영상콘텐츠의 특성과 수직결합	44
1. 경험재적 특성	44
2. 밴드왜건 효과	46

3. 준공공재적 특성	47
4. 규모의 경제	48
5. 유통단계의 병목	49
제 4 절 소결론	49
제 4 장 국내 다채널방송시장	53
제 1 절 방송시장 현황	54
1. 방송산업의 구조	54
2. 방송산업의 변화	58
3. 방송프로그램 유통구조 현황	67
제 2 절 방송법의 수직관계 규제 검토	71
1. 방송법의 수직관계 규제	71
2. 방송시장 수직관계 규제의 문제점	74
제 3 절 다채널방송시장 경쟁현황 및 기업합병	78
1. 다채널방송시장 경쟁상황 평가	78
2. 합리의 원칙과 기업합병 시뮬레이션	88
3. 분석의 한계	89
제 4 절 다채널방송시장 규제의 정책방향	90
제 5 장 결 론	93
참고문헌	95

표 목 차

〈표 3-1〉	주요 미디어산업과 콘텐츠 유형	38
〈표 4-1〉	종합유선방송의 SO와 PP간의 수신료 배분비율 변화	57
〈표 4-2〉	다채널방송서비스 가입가구 추이	61
〈표 4-3〉	초고속인터넷시장 점유율 추이	62
〈표 4-4〉	종합유선방송 산업의 MSO 현황	64
〈표 4-5〉	주요 MPP 현황	65
〈표 4-6〉	종합유선방송 채널의 시청점유율 현황	68
〈표 4-7〉	MPP들의 위성방송에 대한 송출거부 일지	69
〈표 4-8〉	PP의 수신료 배분 비율 추이	70
〈표 4-9〉	지상파방송사, SO 및 위성방송사 간의 소유규제 허용범위	72
〈표 4-10〉	지상파방송사, SO, 위성방송사 및 PP의 개별시장 소유규제 허용범위	73
〈표 4-11〉	SO와 PP 간의 소유규제 허용범위	74
〈표 4-12〉	MVPD시장의 집중도(가입자 기준, 2006년 4월)	81
〈표 4-13〉	MVPD시장의 집중도(수신료 기준, 2005년)	82
〈표 4-14〉	MVPD시장의 집중도(매출액 기준, 2005년)	83
〈표 4-15〉	유선방송 프로그램 시장의 집중도(시청점유율 기준, 2006년)	85
〈표 4-16〉	유선방송 프로그램 시장의 집중도(매출액 기준, 2005년)	86
〈표 4-17〉	유선방송 프로그램 채널의 진입 퇴출	87
〈표 4-18〉	MVPD시장의 집중도 시뮬레이션(가입자 기준)	88

그림 목 차

[그림 4-1] 방송산업의 가치사슬	55
[그림 4-2] 지상파방송과 다채널방송의 시장점유율 추이	59
[그림 4-3] SO의 매출액 구성내역 변화(2000년, 2005년)	60
[그림 4-4] 디지털 케이블TV 플랫폼의 진화	63
[그림 4-5] CJ 그룹과 오리온 그룹의 E&M 수직계열화 현황	66
[그림 4-6] 지상파방송과 다채널방송 매출 비중 추이	67

요 약 문

1. 연구배경 및 필요성

일반적인 산업과 달리 방송산업에 대한 규제에는 공익성이라고 하는 사회문화적 가치를 반영해야 한다는 특수성이 존재해 왔다. 방송과 통신이 융합되고 있는 시점에서 이런 방송 규제의 가치가 도전받고 있으며, 공정경쟁 원칙의 도입이 주장되고 있는 상황이다. 이러한 시각에서 보다 공정한 융합시장이 형성될 수 있도록 합리적인 규제방향을 제시할 필요가 있다고 보인다.

2. 연구목표

첫째, 수직결합에 대해 전통적인 경제이론들이 제시하는 반경쟁성의 판단기준들을 추출한다. 둘째, 미디어산업의 특성에서 기인하는 수직결합 행태를 설명하고, 수직결합이론의 결과들을 적용한다. 셋째, 국내 방송시장 현황을 살펴보고, 『방송법』상의 수직관계 규제의 문제점을 분석한다. 넷째, 다채널방송시장의 경쟁상황을 여러 가지 데이터를 이용하여 분석한다. 다섯째, 이상의 결과들로 부터 방송산업 규제에 대한 개선방향을 도출한다.

3. 주요 연구내용

현재까지 존재했던 수직결합에 관한 이론은 포스트-시카고학파(post-Chicago School)의 합리의 원칙(rule of reason)으로 귀결된다고 할 수 있다. 하버드학파(Harvard School)나 시카고학파(Chicago School)의 극단적인 당연위법(illegality)/당연합법(per se legality)

논리는 그 어느 쪽도 승리하지 못하였고, 결국 사안에 따라(case by case) 시장경쟁 상황과 효율성 증진 효과를 종합적으로 검토하여 수직결합의 반경쟁성을 평가하는 것으로 정리되어 있다.

지금까지의 수직결합 이론들을 참고하여 수직결합의 반경쟁성을 평가하는 데에 필요한 기준을 정리하면 크게 세 가지 정도로 요약된다. 첫째, 원래 해당기업이 활동하던 시장, 즉 주시장(primary market)에서의 시장집중이다. 둘째는 수직결합하려고 하는 시장, 즉 부시장(secondary market)에서의 시장집중과 진입장벽이다. 셋째는 수직결합이 가지는 효율성 효과이다. 관련되는 두 시장이 경쟁적이라고 한다면 이 경우의 수직결합은 반경쟁적 효과가 없다고 판단해도 무리가 없으며, 혹 그중 한 시장이 집중적이라고 해도 나머지 효율성 측면을 고려하여 반경쟁성을 판단하게 된다.

영상 미디어산업의 수직결합과 관련한 영상콘텐츠의 특징에는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째로 콘텐츠는 경험재(experience goods)적 특성을 갖는다. 영상미디어 산업에서는 이 특성에서 발생하는 수요의 불확실성(uncertainty of demand)을 줄이려는 인센티브가 존재하게 되고, 수직결합이 강력한 해결방법으로 등장한다.

둘째로 콘텐츠는 밴드왜건 효과(bandwagon effect)로 인한 소비의 쏠림현상(tipping)이 발생할 수 있다. 소비자는 단지 인기콘텐츠라는 이유로 소비를 결정하기도 하고, 때로는 단지 주변사람들이 소비한다는 이유로 콘텐츠를 결정하기도 한다. 이런 행태가 콘텐츠 소비의 쏠림현상을 만들 수 있다.

셋째로 콘텐츠는 준공공재(semi-public goods)적 특성이 있다. 이는 콘텐츠 소비가 비경합성과 함께, 부분적인 비배제성을 갖고 있기 때문이다. 이러한 콘텐츠의 성격은 다음번에 설명할 규모의 경제와 관련이 높다.

넷째로 콘텐츠 생산은 큰 고정비용(up-front fixed cost)과 상대적으로 훨씬 미미한 가변비용(variable or incremental cost)을 갖는다고 알려져 있다. 이로 인하여 콘텐츠 생산은 규모의 경제를 보인다. 그러므로 제조단계에서부터 대규모 유통경로를 확보해 두려는 노력이 나타난다.

다섯째로 콘텐츠의 도매 단계 또는 소비자접점인 소매에 해당하는 부분에서 기술

적·경제적 이유로 병목(bottleneck)을 형성하는 경향이 있다. 이러한 유통단계의 병목은 도매 또는 소매 단계의 낮은 경쟁수준을 의미하는 것이기 때문에, 미디어산업 수직관계의 반경쟁성과 관련하여 많은 이슈들이 제기되어 왔다.

설명한 미디어산업의 특성들을 고려할 때, 이 산업에서 일어나는 수직결합은 상당부분 반경쟁적 의도 보다는 이 산업이 가지고 있는 취약점을 극복하고 장점을 극대화하기 위한 노력의 결과라는 주장이 상당히 설득력을 갖게 된다.

그리하여 최근에는 미디어산업에서는 수직결합 자체를 반경쟁적인 것으로 보고 금지하는 경우는 많지 않다. 그 대신 각 관련시장에서의 시장지배력을 통제하는 데에 초점을 맞추는 경향이 있다. 문제가 되는 것은 수평적 결합에서 오는 각 생산 단계에서의 시장지배력이 수직결합 자체가 아니라고 보는 것이다. 그러나 이러한 규제는 실질적으로는 수직관계를 제한하는 효과를 가지고 있기 때문에, ‘특별히’ 시장점유율의 상한선을 ‘사전적으로’ 정한다는 것 자체가 수직결합을 불법으로 간주하는 것과 동일한 것으로 해석할 수도 있다.

경제학적 관점에서 볼 때, 미디어의 수직결합을 일반적인 산업과 다르게 생각할 이유는 별로 없다. 산업으로 본 미디어도 그 수직관계에 대해서는 역시 사안에 따라 그 반경쟁성을 평가하는 합리의 원칙을 따르는 것이 옳은 방향이라고 본다. 본 연구에서는 이러한 원론적인 입장에서 현재 우리나라 방송산업에서의 수직관계 규제를 검토해 보았다.

첫째, SO와 PP의 수직결합 범위에 대해 규제하고 있는 부분은 불필요한 조항이라고 보아진다. 수직결합 이론에서 주장하는 바와 같이 수직결합은 그 자체가 문제이기 보다는 각 생산단계에서의 시장지배력이 문제가 된다. 그러므로 각 생산단계, 즉 SO간 또는 PP간의 수평적 결합에 대한 규제가 이미 수직관계에 대한 규제기능을 하고 있다.

둘째, SO에 대해 가해지고 있는 수평적 규제는 불필요하게 이중 규제를 하고 있을 뿐만 아니라, 두 가지 모두 규제의 목적에 적합하지도 않다. 매출액 기준의 시장점유율 규제는 사업자의 역선택이나 기술적인 어려움 등의 문제가 있다. 권역제한

의 경우에는 권역마다 인구규모가 다른 상황에서 정확한 시장지배력을 통제하는 방법이 되지 못한다. 전국 시장에서의 프로그램 제공업자들에 대한 지나친 협상력을 견제하기 위함이라면, 애매한 매출액이나 권역 수 보다는 잠재적인 수요의 크기인 가입자 수 규제가 효과적이다.

셋째, PP에 대한 수평적 규제에도 문제점이 있다. 매출액 기준의 시장점유율에는 SO의 경우와 마찬가지로 여러 가지 문제점들이 있어서 정확한 시장지배력을 나타내 주기 어렵다. 굳이 이 시장의 수평적 시장규모를 규제하려고 한다면, 매출액 보다는 시청점유율이 더 정확한 시장지배력을 나타내주고 있다고 생각한다. SO의 수신료 분배 시에 가장 정확하고 일관성 있는 기준이 바로 이 시청점유율이기 때문이다.

만약 수직결합과 같은 사건이 발생하였을 때, 합리의 원칙에 따라서 해당 수직결합이 원래 반경쟁적 의도가 있었는지 또는 단지 그 시장의 비효율성을 해결하기 위한 순수한 의도였는지 밝히기는 쉽지 않다. 그렇지만 해당 수직결합 행위가 그 시장에 반경쟁적 결과를 줄 것인지에 대해 몇 가지 전제조건들을 평가해봄으로써 판단해 보는 것은 가능하다. 앞서 설명한 바와 같이 수직결합이론이 제시한 수직결합 반경쟁성의 전제조건, 즉 주시장과 부시장의 집중도를 각기 살펴보는 것이 반경쟁성 평가의 시작이 될 수 있다.

여기서 한 가지 유의할 것은 실질적으로 『방송법』이 염려하는 SO의 시장지배력은 개별 권역에서 소비자들을 대상으로 하는 시장이 아니라는 점이다. 『방송법』이 염려하는 것은 상류에서, 즉 방송프로그램 시장에서 MSO가 가지는 지나친 시장지배력이나 협상력이다. 그러므로 우리가 관심을 가져야 하는 시장도 개별 권역시장이 아니라 전국 프로그램시장이라고 보아야 옳다.

이러한 목적으로 본 연구에서는 우리나라 다채널방송시장의 경쟁상황 평가를 여러 가지 데이터를 사용하여 시도해 보았다. 그런 다음 현 규제 하에서 사전적으로 통제되고 있다고 보아지는, 즉 해당 규제가 없을 경우 발생할 가능성이 높은 기업결합 한 가지에 대한 실험을 해보았다.

우선은 방송프로그램의 도매시장이라고 볼 수 있는 프로그램제공 산업(PP)과 소

매시장이라고 볼 수 있는 다채널방송 산업(SO 및 위성방송사)의 경쟁 상태를 매출액, 가입자, 시청점유율 등을 통해서 계산해보았다. 그 결과 다채널방송(MVPD) 시장과 방송 프로그램 시장 수직결합을 규제할 만큼의 집중률을 보여주고 있지 않은 것으로 나타났다.

이렇게 시장집중률로 평가해 볼 때, 우리나라의 프로그램제공 산업과 다채널방송 산업은 각기 아주 경쟁적으로 보기는 어렵지만, 수직결합이 반경쟁성을 가져올 만큼의 수준으로 시장집중률이 높지는 않은 것으로 판단할 수 있다.

다음으로 현재 가장 많은 가입자를 보유한 MSO가 가장 큰 독립 SO 들을 인수하였을 경우를 상정하여 다시 HHI를 계산해 보았다. 이러한 기업결합으로 인하여 수직결합이 규제를 받을 정도로 시장경쟁상황이 악화되지는 않았다. 그러나 수평결합이 가져오는 폐해는 어느 정도 우려할 수 있는 상황이 되었다.

방송시장도 산업이며, 더욱이 수직결합의 효율성 제고효과는 다른 산업보다 더 강한 경향이 있다. 기본적으로 이 시장도 사전적인 시장점유율 규제로 잠재적인 수직결합의 효율성을 저해해서는 안 된다고 보며, 장기적으로 사후규제로 전환되어야 한다고 본다. 그러나 최근의 다채널방송시장에서 발생한 불공정행위와 시장집중화 경향으로 볼 때, 당장 시장점유율 규제를 해제하는 것은 오히려 문제의 소지가 있다고 보아진다. 그러므로 위성방송이나 IPTV의 시장진입과정을 지켜보면서 단계적으로 현행규제를 철폐하고 사후규제로 전환해나갈 필요가 있다.

방송시장의 규제에는 시장의 경쟁성이나 효율성만을 최고의 가치로 두고 있지는 않기 때문에 여기서 설명하고 있는 경제적 판단이 최우선이 아닐 수는 있다. 그러나 본 연구에서는 현재까지의 경제학이 제시하는 연구결과만을 두고 볼 때, 분명히 현 미디어시장의 수직관계 규제는 재검토해볼 필요가 있음을 보여주고 있다. 사전규제 보다는 사후규제의 중요성이 점차 인지되어가는 상황에서, 미디어시장이라고 하여 결코 예외일 수는 없다고 보며, 이러한 원론적인 연구가 나름의 의미를 가질 수 있을 것으로 여긴다.

4. 시사점

첫째, 미디어산업은 수직결합을 통하여 규모의 경제 활용 등 상당한 효율성 증진 효과를 갖는다. 그러므로 미디어 산업의 수직관계는 다른 산업에 비하여 반경쟁적일 가능성이 상대적으로 낮다고 볼 수 있다. 둘째, 경제적인 측면만 고려하였을 경우, 다채널방송시장에 대한 수직관계 규제는 사전적인 것 보다는 사후적인 규제가 상대적으로 더 큰 정당성을 갖는다. 단, 경제외적인 차원에서 사전규제가 정당화될 가능성은 여전히 남아있다. 셋째, 사후적인 규제 또는 사전적인 규제와 상관없이, 현 소유규제의 시장지배력 기준은 합리적이지 않으며 개선의 여지가 매우 큰 것으로 보인다. 방송권역이나 매출액 기준 보다는 가입자 수 또는 시청점유율 기준의 시장지배력 판단이 더 유의미하다고 여겨진다. 넷째, 방송과 통신이 융합된 시장에서 경쟁하게 되는 상황에서, 기존 방송시장의 현황과 집중화 경향을 고려할 때 다채널방송시장에 사후규제를 ‘점진적으로’ 도입할 필요성이 있다.

제 1 장 서 론

Wikipedia.org¹⁾에서 ‘미디어’라는 말을 검색해보면, 이것은 매스 커뮤니케이션 미디어(mass media of communication)의 줄인 말이며 대중에게 사실, 의견, 오락 및 정보를 유포하기 위해 고안된 조직적 수단을 의미한다고 되어있다.²⁾ 그리고 여기에는 전통적인 미디어인 도서, 신문, 잡지, 현수막 및 옥외광고, 영화, 라디오, 텔레비전뿐만 아니라 월드 와이드 웹(World Wide Web), CD, DVD, 비디오카세트 등이 포함되어 있다고 설명한다.

그러나 미디어 ‘산업’에 대한 분석을 목적으로 하는 본 연구에서 이 정도 설명으로 미디어를 제대로 정의했다고 하기에는 아쉬움이 많다. 이러한 정의 보다는 니콜라스 네그로폰테(Nicholas Negroponte)³⁾가 이야기했다는 산업적인 냄새를 풍기는 정의가 더 적합한 것 같다. 네그로폰테는 대중에게 메시지를 전달하는 역할을 강조하는 전통적 정의를 버리고 미디어를 ‘유통수단’으로 표현하고 있다. 유통수단이라면 당연히 유통의 대상이 있을 것이고 그것은 바로 콘텐츠라고 할 수 있다.⁴⁾ 이 정도라면 미디어에 대한 보다 산업적인 접근이 용이해진다.

제조업의 경우 그 생산 단계는 제조(manufacturing), 도매(wholesale) 및 소매(retail)로 크게 구분되며, 그 산업의 생산품은 최종적으로 소매단계를 거쳐 소비단계로 넘어가게 된다. 유통이라고 하면 생산품이 이러한 생산단계들과 최종소비자 간에 거래되는 것을 의미하거나, 생산품이 이러한 거래를 통해 물리적으로 이동되는 것을 의미하기도 한다. 그리고 우리가 수직결합(vertical integration)이라고 할 때에는 생산

1) <http://www.wikipedia.org>, 누구나 편집할 수 있는 백과사전을 제공하는 웹사이트.

2) Wikipedia.org에서 mass media를 찾아보면 이 용어의 개념 외에 media어라는 단어의 어원을 별도로 설명하고 있는데, 그 내용들을 종합해보면 이와 같이 이해할 수 있다.

3) MIT Media Lab의 창설자.

4) 심상민(2001) 참조.

단계 간, 즉 제조와 도매 또는 도매와 소매의 결합을 의미한다.

미디어 산업 역시 생산 단계들을 구분해 볼 수 있으며, 이 단계들 간에 거래 또는 이동, 즉 유통되는 생산품이 콘텐츠인 것이다. 먼저 대표적인 미디어 산업이라고 할 수 있는 방송산업, 특히 유선방송의 예를 들어보자. 편의상 미국의 유선방송 용어를 이용하여 생산 단계 개념을 적용해보면, 방송 프로그램 제작사(movie studio)들이 제조단계에 해당하고⁵⁾ OCN이나 채널CGV 같은 채널을 제공하는 유선방송 네트워크(cable network)들이 도매단계에 해당한다. 그리고 티브로드나 CJ케이블넷 같은 유선방송사(cable operator)들이 소매단계를 차지하는 시장참여자들이라고 할 수 있다. 한국에서는 유선방송사를 통상적으로 SO(system operator)라고 부른다. 그리고 물론 방송산업의 콘텐츠인 방송프로그램이 이들 단계들을 거쳐 유통된다. 그러나 실제로는 프로그램 제작사와 유선방송 네트워크가 수직 계열화된 경우가 많기 때문에, 이들을 묶어서 미국에서는 종종 유선방송 프로그래머(cable programmer)라고 부른다. 한국에서는 ‘방송채널사용사업자’ 또는 ‘PP(program provider)’라는 용어가 훨씬 잘 알려져 있다. 결국 이 PP가 방송프로그램의 제작과 도매 모두를 담당하고 있는 것이다.

이와 같이 유선방송산업에는 벌써 생산단계 참여자를 지칭하는 용어에서부터 수직관계, 특히 수직결합이 내재되어 있다고 해도 과언이 아니다. 이번에는 영화산업의 예를 들어보도록 하자. 영화산업도 마찬가지로 제조, 도매, 소매의 세 가지 생산 단계로 나누어 보면, 각 단계는 제작, 배급, 상영 부문에 해당하게 된다. 여기서도 우리는 수직관계가 내재된 용어 한 가지를 발견하게 된다. 바로 ‘영화사’라는 단어이다. 이 영화사는 경우에 따라서 영화 제작사를 의미하기도 하고 영화 배급사를 의미하기도 하며, 이 두 가지를 동시에 의미하기도 한다. 당장 곁에 있는 국어사전 몇 가지를 찾아보아도 영화사는 제작과 배급의 기능을 동시에 가진 것으로 설명되어 있을 것이다. 이는 전통적으로 영화산업에서도 제조단계와 도매단계가 수직결합과 같

5) 프로그램 제조단계에 제작사들 외에 신디케이션(syndication)이나 프로그램에 대한 권한을 가진 주체들을 포함시키기도 한다. 유선방송산업에 대해서는 제3장에서 자세히 설명하고 있다.

은 강한 수직관계로 맺어져 있는 경우가 많음을 간접적으로 보여준다.

이러한 생산단계간의 결합, 즉 수직결합은 방송이나 영화 이외의 미디어 산업에서도 쉽게 찾아 볼 수 있다. 그리고 반드시 기업 간의 합병을 통한 결합이 아니라 하더라도 부분적인 지분소유나 계약 또는 장기적이고 안정적인 거래를 통해 수직관계를 형성하는 경우가 허다하다. 그리고 위에서 설명한 유선방송과 영화의 예에서는 제작과 도매 단계의 관계만을 언급하고 있지만, 도매와 소매 단계 간에도 결합하는 경우들을 자주 볼 수 있다. 유선방송산업에서는 PP와 SO가 결합하는 사례들을 볼 수 있으며, 영화산업에서도 배급사와 상영관이 결합한 경우를 흔히 볼 수 있다.

그렇다면 미디어 또는 미디어 산업에는 왜 이렇게 수직관계나 수직결합이라는 것이 자주 등장하는가 하는 의문이 생긴다. 그리고 다른 산업과는 달리 이 산업에서는 수직결합이 공공연히 인정받는 듯한 사례들을 볼 수 있는데, 그 이유는 또 무엇인가? 또는 그러한 사실에도 불구하고 여전히 현재의 규제제도 중에는 미디어 산업의 수직결합을 통제하기 위한 장치들이 남아 있는데 이것은 왜 그러한가? 본 연구에서는 기존 문헌의 정리를 통하여 이러한 의문들에 대한 답을 구하고 있다. 또한 가장 대표적인 미디어라고 할 수 있는 방송산업, 특히 다채널방송산업을 중심으로 수직관계 규제 및 경쟁상황에 대한 분석을 시도하여 이론적 결과들과 연결함으로써 정책적 시사점을 찾고자 한다.

제2장에서는 전통적인 수직결합이론들을 정리하고 있으며 제3장에서 미디어 산업의 특성과 수직결합 경향을 영상 미디어를 중심으로 설명하고 있다. 제4장에서는 국내 다채널방송시장을 집중적으로 다루고 있다. 먼저 국내 방송시장의 현황을 살펴보고 수직관계에 대한 규제를 검토해본 후, 다채널방송시장 경쟁상황을 분석함으로써 정책방향에 관한 시사점을 제시하고 있다. 마지막으로 제5장에서는 본 연구를 전체적으로 개괄하고 결론을 맺고 있다.

제 2 장 수직결합이론의 발전

경쟁정책과 관련해서는 독점, 복점, 과점 등 해당 시장 내의 수평적인 경쟁관계가 가장 중요하게 다루어지겠지만, 때로는 상류시장(upstream market)과 하류시장(downstream market) 간의 수직적인 구조가 문제시 될 때가 있다. ‘수직’이라는 표현과 ‘상류(upstream)’, ‘하류(downstream)’라는 용어들은, 상품이 만들어져 각 유통단계를 거쳐 소비자에게 전달될 때까지 위에서 아래로 흘러내리는 과정을 연상시킨다. 이 과정에서 동일 단계의 시장에 참여하는 기업들은 기본적으로 경쟁관계에 있겠지만, 상류와 하류 시장의 기업들 간에는 대체로 협력·보완관계가 이루어질 가능성이 높다. 그럼에도 이 수직적 관계를 둘러싸고 끊임없이 경쟁 이슈들이 제기되어 왔다.

한 산업의 상품이나 서비스가 최종적으로 소비자에게 제공되기까지의 과정은 여러 가지 단계로 나누어질 수 있다. 특히 제조업의 상품생산 과정을 구분해보면 크게 제조(manufacturing), 도매(wholesale) 및 소매(retail)의 세 단계로 이루어져 있다. 여기서 제조 부분은 다시 여러 단계의 투입물 제조 과정과 최종생산물 제조 과정으로 나누어질 수 있을 것이다. 유통이라고 하면 생산품이 이러한 여러 단계의 참여자들을 거쳐 최종소비자에 이를 때까지 연쇄적으로 거래가 이루어지는 것을 의미하거나, 생산품이 이러한 거래를 통해 물리적으로 이동되는 것 자체를 의미하기도 한다.

여기서 수직관계(vertical relation)라고 하는 것은 이들 중 어느 아래위 단계 간의 거래관계를 의미하며, 크게 세 가지 유형으로 구분해 볼 수 있다. 첫째가 ‘순수 시장 거래’이다. 이것은 쌍방 간에 아무런 제약이 없이 매번 거래를 독립적으로 수행하는 경우에 해당한다. 두 번째는 ‘수직결합(vertical integration)’인데 수직관계를 기업조직 내부로 통합한 것을 의미한다. 투입물과 최종생산물, 제조와 도매 또는 도매와 소매 간의 기업결합을 하는 경우이다. 물론 제조업이 아니라고 하더라도 이러한 수

직관계는 여전히 존재한다. 세 번째는 순수 시장거래와 수직결합의 중간 형태에 해당하는 ‘수직제한(vertical restraints)’이다. 이는 상류와 하류 시장의 기업 간에 합의를 통하여 거래 쌍방 또는 일방의 행동에 제약을 가하는 것을 말한다.⁶⁾ 이러한 수직제한은 주로 계약이라는 형태를 통하여 이루어지는 수직관계라고 하여, 수직 계약적 제한(vertical contractual restraints)이라고 부르기도 한다. 관련 기업들은 순수 시장거래로는 해결하지 못하는 외부성이나 거래비용 등의 문제들을 수직결합이나 수직제한의 형태를 취함으로써 전략적으로 해소하려고 노력한다.⁷⁾

모든 시장이 경쟁적이라면 아래위 단계의 특정 두 기업이 합병을 한다고 하여 경쟁상황에 큰 영향을 끼치지 않을 것이다. 각 단계의 시장에는 여전히 충분한 기업들이 존재하기 때문에, 극단적으로 그 수직결합한 기업을 배제하고도 시장상황은 크게 변하지 않을 수 있다. 그러나 현실에서는 경쟁이 완전한 시장은 찾아보기 힘들며, 최소한 어느 한 시장이라도 비경쟁적일 가능성이 높다. 이런 경우라면 특정 기업들의 수직결합이 때에 따라서는 그 중 한 시장의 경쟁상황을 바꾸어놓기도 하고 또 다른 경우에는 양쪽 시장 모두에게 영향을 주게 된다. 이렇게 되면 최종적으로 이 산업의 생산물을 소비하는 구매자도 수직결합의 영향으로부터 자유롭지 못할 가능성이 높다. 그런 이유 때문에 다양한 산업에서 경쟁정책과 관련하여 수직결합이 거론되어 왔으며 현재에도 빈번하게 그 반경쟁성 여부에 대한 논의가 이루어지고 있다.⁸⁾

본 장에서는 이러한 수직결합을 둘러싸고 진행되어왔던 경제학 논쟁들에 대해 설

6) 수직제한의 유형에는 프랜차이즈 계약(franchise contract), 로열티 계약(royalty contract), 라이선스 계약(license contract), 배타적 거래(exclusive dealing), 지역제한(territorial restriction) 또는 고객제한(customer restriction), 재판매 가격 유지(resale price maintenance), 연계 판매(tie-in sales) 등이 있다.

7) 장범진 외(2003)의 제2장 제1절 참조.

8) 본 연구에서 경우에 따라 ‘반경쟁성(anti-competitiveness)’은 어떤 기업행위가 시장 봉쇄(market foreclosure)나 시장지배력전가(leverage) 등 직접적으로 관련시장의 경쟁상황에 부정적 영향을 주는 정도에 국한된 개념을 뜻하기도 한다. 그러나 대체로 해당 기업행위가 가져오는 외부성 해소나 거래비용 절감 등과 같은 효율성 측면까지 모두 포함하는 사회후생적 차원의 반경쟁성을 의미한다.

명하고 그 결과 도출된 수직결합의 반경쟁성 전제조건들에 대해 설명한다.⁹⁾

제 1 절 하버드학과와 수직결합의 당연위법성

경제학의 산업조직론(theory of industrial organization)이 독립된 분야로서 본격적으로 연구되기 시작한 것은 1940년대부터이다. 이 시기를 대표하는 학자로는 Edward S. Mason과 Joe S. Bain을 들 수 있는데, 이들이 이른바 ‘하버드 산업조직 학파(Harvard School of Industrial Organization)’¹⁰⁾의 창시자들이다. 이 학파는 유명한 구조-행동-성과(structure-conduct-performance) 접근방법을 정립한 것으로 잘 알려져 있으며 이들의 이론은 구조주의(structuralism)라고 불려진다.¹¹⁾

하버드학파는 시장구조, 기업행동 및 시장성과의 기본적 관계를 정립하고 그 성격 및 정책적 의미를 규명하려고 노력하였다. 특히 Joe S. Bain은 바람직한 시장성과를 얻으려면 이 셋의 관계를 산업별로 구체적으로 파악하여 시장구조나 기업행동에 대한 규제정책을 추구해야 한다고 주장하였다. 이 학파는 대체로 집중화된 시장의 성과가 경쟁적인 시장에 비해 사회적으로 바람직하지 못하므로 이를 예방·시정하기 위해서는 합병금지나 기업분할과 같은 강력한 반독점 정책을 실시해야 한다고 제의하였다.

하버드학파는 1950년대부터 1970년대 초까지 산업조직론 분야를 주도했고, 당시 이들의 수직관계에 대한 주장은 미국 대법원(Supreme Court)에서 조차 정통적인 견해로 받아들여졌다. 이들은 수직결합이나 수직제한에 대해서 직관적인 거부감을 나타내었는데, 그 바탕에는 세 가지 기조가 자리 잡고 있었다.¹²⁾

9) 제2장은 Yoo(2002)의 내용을 근간으로 작성되었다.

10) 이하에서는 단순히 하버드학과(Harvard School)로 부르기로 한다.

11) 윤창호·이규억(1988) 참조.

12) 이것은 Joe S. Bain과 같은 경제학자들뿐만 아니라 Carl Kaysen이나 Donald Turner 같은 법학자들의 연구결과와도 관련이 있다. 여기서는 이들의 주장에 대한 이해를

첫째, 하버드학파는 수직결합에 관한 레버리지(leverage) 이론을 기꺼이 받아들이고 있었다. 여기서의 레버리지란 한 생산 단계의 시장지배적 기업이 수직결합을 통하여 상류 또는 하류시장의 경쟁을 위축시키는 것을 의미한다. 이러한 상황은 기업이 원래의 시장지배력을 다른 시장에 이전시키기 때문에 ‘시장지배력 전가’라고 부르기도 한다.

예를 들어 최종생산물 시장의 지배적 기업이 투입물 생산기업을 수직결합했다고 하자. 원래는 경쟁적이었던 투입물 시장의 나머지 기업들은 자기 생산품의 판로를 상당부분 상실하게 되거나 전보다 불리한 조건으로 거래해야만 하는 경우가 발생한다. 상황이 아주 나쁠 경우 이들 중 대부분이 시장에서 퇴출될 가능성마저 있다. 이렇게 되면 상류시장, 즉 투입물시장에서도 수직결합 기업이 시장지배력을 갖게 된다.¹³⁾ 하버드학파는 자기 시장의 단 5%만 차지한 기업조차도 수직결합을 이용하여 상류 또는 하류의 인접 시장에서 시장지배력을 발휘할 수 있다고 보았다.

둘째, 하버드학파는 수직결합의 시장봉쇄(foreclosure) 효과를 믿고 있었다. 이론적으로 시장봉쇄의 범위에는 좀 더 다양한 경우들이 포함되겠지만, 여기서 말하는 ‘두 시장에 걸쳐 발생하는 시장봉쇄’는 기업이 한 시장에서의 시장지배력을 이용하여 다른 시장의 산출물을 제한하는 행위를 말한다. 그리고 대개의 경우 필수적인 재화를 생산하는 기업이 자신의 시장지배력을 인접시장으로 확대시킬 목적으로 자신의 재화에 대한 경쟁기업의 적절한 접근을 막는 것을 의미한다. 인접시장이 수직관계에 있다면, 수직결합이나 수직제한 등을 이용하여 상류 또는 하류 시장의 경쟁기업을 봉쇄하는 형태로 나타난다.¹⁴⁾

특히 하류의 시장지배적 기업이 상류의 투입물 시장을 통제함으로써, 원래 자기

돕기 위해 최근 학자들의 설명을 곁들이도록 하겠다.

13) 이에 대해서는 이재영 외(2005)의 제2장 제3절 참조.

14) 이를 수직적 시장봉쇄라고 하며, 인접시장이 서로 보완재 관계를 가진 경우에는 수평적 시장봉쇄라고 한다. 시장봉쇄에 대한 자세한 내용은 Rey and Tirole(2003) 참조.

시장에 새로운 경쟁기업이 진입하는 것을 막는 경우가 있는데 이를 ‘시장지배력 보전(market power preservation)’이라고 부른다. 일반적인 시장봉쇄는 상류의 지배적 기업이 경쟁적인 하류시장에 독점력을 전가할 목적으로 하류시장의 경쟁기업을 봉쇄하는 것인데 비하여, 여기서는 하류의 지배적 기업이 상류기업과의 수직결합을 통하여 레버리징을 하는 동시에 원래 자신이 가지고 있던 하류에서의 시장지배력을 잠재적 경쟁자로부터 보호하는 것이다.¹⁵⁾

위의 예를 다시 이용해서 시장지배력 보전을 설명하면 이런 상황이 된다. 최종생산물 시장의 지배적 기업이 수직결합으로 투입물 시장을 통제할 수 있게 되었다고 하자. 이렇게 되면 자기시장, 즉 최종생산물 시장에 진입하려고 했던 잠재적 경쟁자들은 투입물 공급에 상당한 어려움을 예상하게 되고, 경우에 따라서는 진입을 포기할 수도 있다. 물론 최종생산물 시장에 이미 들어와 있던 열위의 기업들도 투입물공급에 지장을 받아 위축될 가능성이 있고, 종래에는 퇴출해야할 수도 있다.¹⁶⁾

셋째, 하버드학파는 수직결합이 거의 효율성 증진효과가 없으며, 그보다는 종종 진입장벽을 설치하려는 의도에 의해 유발된다고 믿었다. 다음 단원에서 설명할 시카고학파의 비판에서 자세하게 설명하겠지만, 수직결합은 그 자체로 상당한 효율성을 발생시키기도 한다. 이는 주로 수직관계 하에서 발생하는 외부성들을 제거함으로써 나타난다.

수직관계 하에서는 흔히 상류 및 하류 시장의 기업 간에 외부성의 문제가 발생한다. 다시 말하여 한 기업의 선택이 다른 기업에게 영향을 주고, 그 결과가 가격기구를 통하여 원래의 기업에게 귀속되지 않는 경우이다. 이렇게 되면 기업들은 상대의 선택에 대해 일정한 제약을 가하여 외부성이 자신에게 유리한 방향으로 해소되기를 기대하게 된다. 그 방법으로 나타나는 것이 수직결합 또는 수직제한인 것이다.¹⁷⁾ 그러나 하버드학파는 이러한 수직결합이 가져오는 효율성 증진 효과들을 거의 무시하

15) Rubinfeld and Singer(2001b) 참조.

16) 이에 대한 자세한 것은 이재영 외(2005) 제2장 제3절 참조.

17) 수직결합의 효율성 효과에 대한 자세한 내용은 장범진 외(2003) 제2장 참조.

였다.

하버드학파의 의견을 받아들인 미국 대법원은 단 5%의 시장점유율을 가진 기업이 수직결합을 한 경우들도 여러 차례 저지했다. 대법원은 수직결합뿐만 아니라 수직제한에 대해서도 유사한 입장을 취하였다. 수직제한 역시 경쟁에 해로운 영향을 주거나 이를 벌충해줄만한 장점이 결여(lack of redeeming virtue)되어있다는 이유로, 그 자체가 불법(per se illegal)이라고 판정하거나 수직결합 경우처럼 아주 적은 시장점유율을 가진 기업의 수직제한도 저지했다.

결국 하버드학파의 수직결합에 대한 접근방법은 1968년 미 법무성(Department of Justice)이 공포한 최초의 ‘기업합병 가이드라인(Merger Guidelines)’에 정식으로 포함되었다. 이 가이드라인을 보면 겨우 6%~10%의 시장점유율을 가진 기업이 수직결합한 경우에 대해서도 호의를 보이지 않았다. 그렇지만 이런 하버드학파의 당연위법성(per se illegality) 주장은 이론적 취약성으로 인하여 시카고학파의 공격을 받게 된다.

제 2 절 시카고학파의 당연위법성 거부

시카고학파(Chicago School)는 하버드학파와는 달리 사회적 진화론의 관점에서 자유방임론과 유사한 입장을 취하고 있었다. 이들은 산업조직론이라는 것을 별도의 분야로 인정하여 이를 체계적으로 탐구하는 것이 아니라, 그들이 갖는 경제에 대한 일반적 인식과 시각을 산업조직적 문제의 분석과 그에 대한 정책방향 설정에 적용하였다. 이들을 대표하는 학자들로는 George J. Stigler, Richard A. Posner, Robert H. Bork 등이 있다.¹⁸⁾

시카고학파는 기본적으로 시장기능을 높이 평가하여 시장을 통해 자원의 합리적 배분과 경제의 효율적 운영이 가능하게 된다고 생각하였다. 그러므로 정부 개입은

18) 윤창호·이규억(1988) 참조.

시장의 움직임을 방해하는 것으로서 가능한 한 배제되어야 한다고 주장했다. 이러한 시각을 가진 시카고학파는 하버드학파의 수직결합에 대한 당연위법성 주장을 반대하고 그들이 믿었던 세 가지 기조에 대해 조목조목 비판하였다.

1. 레버리지(leverage) 비판

시카고학파는 수직결합의 레버리지 효과에 대해 두 가지 비판을 가했다. 하나는 레버리지를 주장할 때 꼭 필요한 시장구조상의 전제조건—시장집중 및 진입장벽—들에 대한 것이었다. 다른 하나는 좀 더 심각한 것으로, 독점력을 가진 기업이라고 해도 수직결합으로 추가적인 시장지배력을 획득할 수 없다는 주장이었다. 결국 시카고학파는 일반적으로 기업은 레버리지를 필요한 것으로 보지 않는다고 판단하였다. 이 비판들에 대해서 아래에서 차례로 살펴보도록 하겠다.

시카고학파에 따르면 레버리지를 조리 있게 주장하려면 시장구조상의 두 가지 전제조건들이 충족되어야 한다. 첫째, 수직결합 기업은 원래 참여하고 있던 시장—주 시장(primary market)—에서 독점력을 갖추고 있어야만 한다. 왜냐하면 그런 독점력이 없을 경우, 경쟁적 수준 이상으로 가격을 부과하게 되면 고객들은 단순히 다른 기업으로부터 필요한 재화를 구입하게 될 것이기 때문이다. 간단히 말해서, 주시장에 대한 지배력이 부족한 기업은 일차적으로 레버리징할 것이 없다.

둘째, 문제의 기업이 수직결합을 시도하려는 시장—부시장(secondary market)—역시 집중화되어 있고 진입장벽에 의해 보호되고 있어야 한다. 만약 진입장벽이 존재하지 않는다면, 부시장에서 조금만 가격을 인상시키려고 시도하면 새로운 경쟁자들이 모여들게 될 것이다. 그렇게 되면 결국 가격이 경쟁적 수준으로 다시 떨어지게 된다. 이와 같은 시장구조상의 두 전제조건들이 만족되지 않는다면, 기업이 수직결합을 한다 해도 어느 한 시장에서조차 이윤획득 능력을 갖기는 불가능하다.

시카고학파의 비판 중 더 중요한 지적은, 비록 독점력을 가진 기업이 상류나 하류 시장으로 레버리징할 능력이 있다고 해도, 대체로 그렇게 할 유인이 존재하지 않는다는 주장이다. 왜냐하면 전체 생산단계에서 독점이윤이 하나만 존재하고, 독점기

업이라면 수직결합에 의존하지 않고서도 그 단계의 독점이윤 전부를 차지할 수 있기 때문이라는 설명이다. 간단한 숫자를 이용한 아래의 사례를 보면 이러한 주장이 의도하는 바를 이해할 수 있다.

〈동 파이프 산업 사례: 레버리지 비판〉 한 독점기업이 광석을 제련하여 구리 잉곳(copper ingot)을 만들어 판매한다고 하자. 하류시장의 기업은 그 구리 잉곳을 구매하여 동 파이프(copper pipe)를 제작한 후 경쟁적 시장에서 판매한다. 여기서 광석을 잉곳으로 제련하는 단위 비용은 40원이고, 잉곳을 동 파이프로 제작하는 단위 비용은 35원이라고 가정한다. 또한 이 동 파이프의 독점가격은 100원이라고 하자. 만약 독점 제련기업이 동 파이프 제조기업 하나와 수직결합한다면, 최종재인 동 파이프를 독점 가격인 100원에 판매하고 단위당 25원의 이윤을 획득할 수 있다(100원 - 40원 - 35원). 그렇지만 이 독점 제련기업은 수직결합을 할 이유가 없다. 왜냐하면, 단지 자신의 잉곳에 65원을 부과하면 똑같은 독점이윤을 얻을 수 있기 때문이다(65원 - 40원). 이때 하류시장이 경쟁적이기 때문에, 동 파이프 제작 기업들은 가격을 비용수준에 맞출 수밖에 없으므로 최종재의 시장가격 역시 독점가격인 100원이 될 수밖에 없다(65원 + 35원). 그러므로 독점 제련기업은 하류시장의 기업과 합병한다고 해도 추가적인 이득은 없다. 단지 자신의 투입물 가격을, 최종재 가격이 독점수준에 책정되도록 정하면 될 뿐이다.

이상의 동 파이프 산업 사례는 상류의 독점기업이라 할지라도 수직결합할 유인을 갖고 있지 않다는 것을 보여주는 시카고학파의 전형적인 사례이다. 그렇지만 시카고학파는 이러한 주장이 적용되지 않는 예외적인 경우가 존재한다는 것을 인정하고 있다. 하나는 투입물간의 대체가 가능한 경우이고 다른 하나는 가격규제를 받는 독점기업이다.

만약 독점기업이 생산하는 투입물이 경쟁시장에서 생산되는 다른 투입물과 다양한 비율로 이용될 수 있다면,¹⁹⁾ 이 독점기업이 하류시장으로 레버리징하여 이윤을 높일 수 있다. 어떤 투입물을 독점적으로 생산하는 상류 기업은 앞의 예에서처럼 그 가격을 비용보다 높게 책정할 것이다. 이렇게 가격을 인상하게 되면 이 투입물의 고

19) 이들 투입물 간에 고정된 비율이 유지되어야 한다면 이런 설명은 불가능하다.

객들—하류시장의 기업들—은 가능하다면 다른 투입물로 대체하게 된다. 이렇게 되면 문제의 독점기업의 시장지배력은 감소하고 벌어들이는 이윤 또한 줄어들 것이다. 이 상황에서는 수직결합을 하여 하류기업이 투입물을 대체하지 못하게 하면, 이윤이 줄어드는 것을 방지할 수 있다.²⁰⁾ 결국 시카고학파와의 주장과는 달리 독점기업의 수직결합 유인이 인정될 수 있는 경우가 된다.

시카고학파는 이 투입물간의 대체로 인해 발생하는 예외적인 상황에 대해서 인정은 하지만 크게 중요하지 않다고 보고 있다. 그들이 제기한 문제는 이 투입물간 대체가 가지고 있는 후생효과의 모호성이다. 수직결합 이전 상황에서 투입물 대체를 통해서 독점이윤을 감소시킬 수는 있을지 몰라도, 그 다른 한편으로는 이 투입물 대체 때문에 하류기업들이 최적 투입물 조합에서 멀어지기 때문에 후생수준이 감소한다는 것이다. 이 두 상충되는 효과 중 어느 쪽이 큰가에 따라 결과가 달라지는데, 문제는 이것을 결정하기가 대단히 어렵다는 점이다. 그래서 시장지배력이 존재하는 상황에서조차, 투입물 대체를 하는 편이 수직결합 또는 수직제한을 금지하는 것보다 더 효과적인 방법인가 하는 것에 대해서 논쟁의 여지가 남아있다.

또한, 시카고학파는 가격규제(rate regulation) 하에 있는 독점기업이 수직결합의 유인을 갖는다는 사실을 인정하였다. 주시장에서는 가격규제를 받고 있기 때문에 독점이윤을 획득할 수 없고, 부시장의 기업과 수직결합하여 자유로이 생산수준을 결정하면 규제기관에 의해서 봉쇄되었던 이윤을 되찾을 수 있다. 이런 경우에는 독점기업을 고립시키기 위하여 수직결합을 금지하는 것이 어찌면 타당할 수 있다. 그리고 이런 식의 규제는 도저히 해결할 수 없는 자연독점(natural monopoly)인 경우에만 정당화된다. 그렇지만 문제가 되는 시장이 자연독점이 아니라고 한다면, 가격규제 및 그와 동반되는 수직결합 금지는 둘 다 용납되지 않는다.

20) 수직결합이 아니라 안정적인 계약, 즉 수직제한을 통해서도 이러한 효과를 달성할 수 있다.

2. 시장봉쇄(foreclosure) 비판

시카고학파는 시장지배력이 없는 기업이 경쟁자들을 시장봉쇄하기 위하여 수직결합을 이용할 수 있다는 주장도 옳지 않음을 밝혔다. 만약 시장지배력이 없는 신발 생산업자— 예를 들어 시장점유율 10%—가 신발 소매상을 수직결합하고 자신의 신발을 지정된 매장을 통해서만 판매한다고 하자. 이 상황에서 수직결합 결정은 다른 경쟁 신발 생산업자들을 봉쇄할 수 없다. 왜냐하면 경쟁자들이 자신의 신발—90%—을 충분히 판매할 수 있는 다른 신발 소매상들이 시장에 남아있기 때문이다. 소매단계로의 수직결합은 유통 패턴을 재조정할지는 모르지만, 경쟁자들이 차지할 수 있는 시장규모를 제약하지는 못한다.

더욱이, 시카고학파는 만약 신발 소매시장에 진입장벽이 존재하지 않는다면, 신발 생산업자와 신발 소매상 간의 수직결합은 신발생산업으로의 신규진입을 방해할 수도 없다고 주장했다. 현존하는 신발 생산업자들이 현재 시장의 신발 소매업자들을 다 차지하고 내놓지 않는다고 하자. 이 때, 신발 소매 시장에 진입장벽이 없다고 한다면, 유통망이 필요한 신규 신발 생산업자들은 그들을 기다리고 있는 잠재적인 유통업자들을 찾을 수 있을 것이다. 결국은 수직결합을 하더라도 신발생산 시장으로의 신규진입을 봉쇄하지 못하게 된다.

3. 수직결합의 효율성

수직결합의 결과 관련시장의 경쟁상황이 악화되는 측면만 존재하는 것이 아니라, 그에 따르는 여러 가지 이점이 동시에 발생한다. 수직결합으로부터 발생하는 대표적인 효율성 증진 효과들은 이중 마진의 제거(elimination of double marginalization)와 거래비용의 절감(reduction of transaction costs)이다.

가. 이중 마진 제거

시카고학파에 따르면, 생산의 두 단계가 독점기업들에 의해 통제되고 있을 때 수직결합이나 수직제한은 후생증진효과를 가져올 수 있다고 지적하였다. 다시 말해서

소위 ‘이중 마진’ 문제는 두 독점기업이, 수직제한이나 수직결합을 이용한 기업이 가격조정을 하는 경우보다, 높은 가격을 책정할 수 있도록 해준다는 것이다. 이러한 시카고학파의 주장을 앞서 설명했던 구리 잉곳 제조업체와 동 파이프 제조업체의 사례를 들어서 설명하도록 하겠다.

〈동 파이프 산업 사례: 이중 마진 제거〉 구리 잉곳 제조업체와 동 파이프 제조업체가 각기 자기 시장에서 독점이라고 하자. 마찬가지로 잉곳 제작비용은 40원, 동 파이프 제작비용은 35원, 동 파이프 제조업체의 이윤극대화 가격은 100원이다. 독점이윤을 차지하기 위해 잉곳 제조업체는 잉곳을 65원(비용 40원+가능한 이윤 25원)에 판매하면서, 동 파이프 제조업체가 비용수준에서 가격을 책정하기를 기대할 수 있다. 그러나 동 파이프 제조업체도 독점이윤을 차지하기 위해 잉곳 구입비용에 60원(비용 35원+가능한 이윤 25원)을 합산하여 동 파이프 가격을 책정하면서, 잉곳 제조업체가 제작 비용 수준에서 가격을 책정하기를 기대할 것이다. 이렇게 되면 최종 생산물의 가격은 125원이 되어, 이윤극대화 수준을 훨씬 초과하게 된다. 비록 두 기업은 협상을 통하여 최종재가격을 낮추는 데에 합의할 수도 있다. 그렇지만 이러한 전형적인 쌍방독점에서는 그런 협상조건에 도달하기보다는 교착상태에 빠지기 쉽다. 이 경우에 수직결합을 하게 되면 두 생산 단계 간에 독점이윤을 어떻게 나눌 것인가에 대해 고민할 필요가 전혀 없게 된다. 합병 기업은 단순히 동 파이프의 최종가격을 이윤극대화 수준인 100원에 설정할 것이기 때문에 협상문제를 쉽게 해결할 수 있다.

이와 같이 상류와 하류의 독점기업들이 순수 시장거래를 하는 경우에, 상류의 기업이 독점이윤을 차지할 수 있는 중간재 가격을 설정하면, 하류의 기업은 그 가격을 자신의 한계비용으로 생각하고 다시 한 번 독점이윤을 얻기 위하여 최종재 가격을 한계비용보다 높게 책정하게 된다. 그 결과 최종재에 대한 수요가 감소하게 되므로 이중 마진의 문제가 발생하게 된다.

이중 마진의 문제는 위의 예처럼 수직결합을 통해 해소하는 방법 외에도 로열티 계약(royalty contract), 프랜차이즈 계약(franchise contract) 또는 재판매 가격 유지(resale price maintenance) 등의 수직제한을 통해서도 해결할 수 있다.²¹⁾

21) 장범진 외(2003) 제2장 제2절 참조.

나. 거래비용 절감

또한, 시카고학파는 수직결합이 거래비용을 줄임으로써 효율성을 증진시킬 수 있다고 주장하였다.²²⁾ 즉, 기업 간 거래를 내부화하여 사업 운영 시에 발생하는 마찰을 줄일 수 있다는 것이다. 달리 표현하면, 수직결합을 하게 되면 기회주의적 행동(opportunistic behavior) 때문에 발생하는 거래비용(transaction costs)을 회피할 수 있다는 의미이다. 이 학파의 연구결과에 따르면 기업들이 피할 수 있는 기회주의적 행동으로 최소한 세 가지를 제시하고 있다.

첫째, 수직결합 시에는 홀드 업(hold up) 문제가 해결될 수 있다. 홀드 업은 기업이 자신이 아닌 다른 특정 기업에게만 맞도록 설정된 투자를 하는 경우에 항상 발생한다. 그렇게 투자된 자산의 비용이 원래의 목적이 아닌 차선책에 이용되었을 때(next-best use)의 가치보다 높으면, 그 투자는 ‘사용(私用) 가능한 준 렌트(appropriable quasi-rent)’를 창출한다고 한다. 그런 투자를 하게 되면, 그 특정 기업은 공동 수익(joint benefit)에서 더 많은 부분을 차지하기 위해서 투자 기업을 방해할 수 있게 된다.

우선 이런 위험에 처한 기업은 홀드 업 문제를 예상하고 그에 대한 해결책을 계약 속에 포함시킬 수 있다. 그러나 그런 계약을 협상하고 이행할 수 있으려면 대단히 큰 비용이 필요하다. 이 비용은, 그런 특수한 투자의 규모가 클수록 또는 정보가 비대칭적이고 확인하기 어려울수록 현격히 증가한다. 그리고 해당 투자계획의 위험성이 높고 대체할 만한 다른 기업의 숫자가 작다면, 이 문제는 훨씬 심각하다.

더욱이 모든 가능성을 예측할 수는 없기 때문에 어떤 계약도 완전할 수는 없다. 이런 거래비용이 증가하다 일정 수준에 이르면, 당사자들에게 상호 이익이 되는 계약에는 도저히 도달할 수 없는 지경에 이르게 된다.

이렇게 되면 해당기업들은 수직결합이 해결책이 될 수 있음을 알게 된다. 합병한 기업은 기회주의적 행동을 염려할 필요도 없고 이윤을 나누는 일에 노력을 기울일 필요가 없기 때문에, 거래비용이 현격히 줄어든다. 합병 기업은 단지 공동이윤을 극

22) 이를 수직결합의 거래비용 효율성(transaction cost efficiency)이라고 부르기도 한다.

대화하는 자원결합을 결정하는 데에만 주의를 기울이게 되므로, 전체 사회후생이 극대화된다.

둘째, 수직결합은 무임승차(free riding)의 문제를 해결할 수 있다. 무임승차는 거래 비용을 발생시키는 또 다른 기회주의적 행동이다. 어떤 기업이 자신의 행위에 의해 발생시킨 이득을 전부 차지할 수 없을 때에 항상 거래비용이 발생하는 경향이 있다. 왜냐하면 이런 양의 외부성(positive externalities)이 존재하면 기업들은 타 기업이 창출한 이득에 무임승차하려는 유인을 갖게 되기 때문이다.

예를 들어 한 제조업체가 기술적으로 복잡한 생산품을 만들고 있어서, 상당한 ‘판매전 서비스(pre-sale service)’가 필요하다고 하자. 이를 테면 그 생산품에 대해서 아주 잘 설명을 해주어야 할 필요가 있을 수 있다. 이렇게 되면 판매업체들은, 다른 판매업체들이 그런 서비스를 제공하는 수고를 하기를 바라고 자신은 거기에 무임승차하려는 유인을 갖게 된다. 만약 모든 판매업체들이 이런 유인에 따라 행동한다면 그런 판매전 서비스는 효율적인 수준에 훨씬 못 미치게 제공된다.

이 생산품의 제조업체는 먼저 계약으로 각 판매업체가 제공해야 하는 ‘판매전 서비스’ 수준을 정해두려고 할 수 있다. 또는 재판매 가격 유지(resale price maintenance)나 배타적 판매 지역(exclusive sale territories) 설정과 같은 수직 계약적 제한으로 판매업자의 유인을 자신의 유인에 맞추려고 할 수도 있다.

그러나 역시 그런 계약을 협상하고 강제하려면 상당한 비용이 들 뿐만 아니라 완전한 계약을 맺을 수도 없다. 만약 그런 거래비용이 충분히 크다면, 제조업체는 그러한 계약을 맺는 대신 유통부문과 수직결합함으로써 이 문제를 미연에 방지하려 할 수 있다.

셋째, 수직결합은 역선택(adverse selection) 문제를 해소할 수 있다. 제조와 유통 관계에서, 생산물이 균등하지 못하고(non-homogeneous) 제조업체가 자신의 생산물들의 가치를 쉽게 결정하지 못할 때 ‘역선택’이 발생한다. 이런 상황에 직면한 고객, 즉 유통업체는 기왕이면 품질에 비해 싸게 가격이 매겨진 상품을 찾기 위하여 상당한 탐색비용을 들이려는 유인을 갖게 된다. 반면 판매자, 즉 제조업체는 평균이하의

상품만 재고로 남는 일을 방지하기 위하여 자신의 상품을 품질별로 분류하는 데에 추가적인 비용을 들이려는 유인을 갖게 된다.²³⁾ 이러한 ‘과잉탐색(over searching)’은 자원 낭비적인 지출이다.

이러한 비용은 수직결합(vertical integration)을 하거나 배타적 장기계약(long-term exclusive dealing agreement)과 같은 수직 계약적 제한(vertical contractual constraint)으로 피할 수 있다.

또한 제조업체는 자신의 상품을 번들(bundle)로 판매함으로써 과잉탐색을 완화시킬 수 있다. 상품을 번들로 판매하면, 구매자는 알기 어려운 개별 상품의 가치에서 관심이 멀어지고, 비교적 쉽게 알 수 있는 번들의 평균적인 가치에 관심을 집중하게 된다. 그러므로 번들링을 하게 되면, 판매자나 구매자 모두 상품을 분류하는 데에 추가적인 비용을 지불할 유인이 줄어들게 된다.

대표적인 번들링 사례가 영화제작사의 블록부킹(block booking)이다. 이 관행은 극장으로 하여금 개별 영화를 계약하지 못하게 하고 영화제작사가 제시하는 영화 패키지들을 구매하게끔 강요하는 것이었다.²⁴⁾ 블록부킹을 옹호하는 측은 이 관행이 두 가지 목적을 가지고 있었다고 주장한다. 한 가지는 초연 영화(first-run movies)의 배급비용을 줄여준다는 것이었다. 이 관행은 주로 영화 상영권을 처음 판매할 때 영화의 가치를 결정할 수 없기 때문에 발생한다는 것이다. 극장의 상영일정을 잡는 일이 매우 복잡하여 영화가 완성되기 이전에 상영계약을 맺을 필요가 있었고, 게다가 기본적으로 관객의 반응을 예측할 수 없었기 때문에 영화가 제작된 직후에 계약을 맺는 것과 별반 차이가 없었다고 한다. 영화의 개봉일정을 잡는 비용을 줄임으로써 초연 영화 배급의 거래비용을 줄일 수 있기 때문에 영화 제작사들이 블록부킹을 사용

23) 품질과 관계없이 평균가격에 상품을 팔다보면, 더 높은 가격에 팔아도 되었던 높은 품질의 상품은 다 팔려버리고 남아 있는 낮은 품질의 상품들은 평균가격에도 팔 수 없을지도 모르는 상황이 되므로 역선택(adverse selection)이라고 할 수 있다.

24) 1948년 United States vs. Paramount Pictures, Inc. 판결 때에 미 대법원은 이 관행을 불법화하였다.

했다는 것이다.

블록부킹의 두 번째 목적은 재상영 영화(second-run movies)의 역선택 문제를 해결하기 위한 것이었다고 한다. 영화를 한번 상영하고 나면 그 영화의 가치는 일단 알려질 수 있다. 사전적으로 알 수 없었던 정보를 갖게 되면, 극장들은 싸게 가격이 매겨진 것으로 밝혀진 영화²⁵⁾만 받고, 비싸게 가격이 매겨진 것으로 밝혀진 영화²⁶⁾는 빨리 상영을 끝내거나 받지 않으려는 유인을 갖게 된다. 블록부킹을 하게 되면 극장주들이 새로운 정보를 이용하여 기회주의적으로 재협상을 시도하려는 것을 방지하고 거래 당사자들이 평균가격에 관심을 갖도록 함으로써, 그러한 유인을 제거할 수 있다고 한다. 만약 블록부킹이 재협상의 대상이 되거나 이행비용이 지나치게 비싸다면, 영화제작사와 극장은 수직결합하는 것이 유리하고 판단할 수도 있다.

다. 거래비용 효율성에 대한 반론

시카고학파가 거래비용 접근방법을 주창함으로써, 수직결합이 왜 효율성을 증진시킬 수 있는지에 대한 많은 이론적 설명을 제공할 수 있게 되었으며 이러한 이론을 뒷받침해주는 구체적인 사례들을 찾아낼 수 있었다. 그렇지만 효율성 증진이 단순히 가능하다는 것과 그럴 개연성이 높다는 것은 다른 이야기이다. 그러므로 이후 경제학자들은 그런 거래비용 효율성이 존재하는지 또는 얼마나 자주 나타나는지를 알아보기 위해 광범위한 실증분석을 수행해오고 있다. 그러한 실증분석 결과들이 상당히 긍정적인 기대를 가져다주고 있지만, 이론적으로 설명되고 있는 것처럼 수직결합이 실제로 거래비용 효율성을 가져오는지를 확인하기에는 부족한 상태로 평가된다.

예를 들어 시카고학파가 주장하는 블록부킹의 효율성에 대한 비판이 실제 계약 내용을 근거로 이루어졌다. 블록부킹이 거래비용을 줄일 수 있으려면, 극장주들이 해당 영화의 가치가 밝혀진 이후 상영이전에 성립된 계약조건을 재협상하지 못하도

25) 평균적인 영화보다 가치가 높은 영화.

26) 평균적인 영화보다 가치가 낮은 영화.

록 해야 한다. 그렇지만 실제로 이루어졌던 전형적인 블록부킹 계약을 보면 극장주들이 상당한 숫자의 재상영 영화들을 거부할 수 있도록 허용하였으므로, 영화 제작사들은 극장주들이 블록부킹 의무를 충족하도록 강제하지 않았다고 한다.

이러한 지적에 대한 시카고학과의 반론은 블록부킹에 대한 새로운 해석을 시도함으로써 이루어졌다. 그 해석에 따르면 계약 당사자들은 자신들을 기회주의적 행동으로부터 보호하기 위해 계약을 제시한 것이라기보다는, 그들이 갖고 있던 신망과 명성을 보전할 필요가 있었기에 스스로를 강제(self enforcement)한 것이었다. 즉, 계약의 진정한 목적은 자기 강제(self enforcement)에 실패하지 않도록 안전망(safety net)을 제공하는 것이었다. 그러므로 계약 당사자들이 때때로 엄격한 계약조건으로부터 이탈했던 것은 놀라운 일이 아니라고 하였다.

거래비용 효율성에 대한 논쟁에서 시카고학과의 주장보다는 비판론 쪽이 우위를 점하고 있는 것으로 보인다. 그렇다고 해서 그러한 실증적 논쟁을 통해서 이 이슈가 완전히 결말이 난 것은 아니다. 이후 연구들이 관련 사례들을 실증적인 이슈로 치부했지만, 구체적인 사례에서 증명되지 않았다고 하여 거래비용 효율성을 이론적으로 무효화시킨 것은 아니었다.

확실한 실증적인 증거가 없다고 하여 시카고학과의 거래비용 효율성 주장이 중요하지 않다고 할 수는 없을 것이다. 그런 가능성이 존재한다는 사실만으로도 수직결합을 당연위법으로 간주하는 것에는 상당한 문제를 발생시킬 수 있다. 시카고학과는, 비록 그러한 효율성의 존재를 모든 경우에 증명해보이지는 못했지만, 최소한 그런 효율성의 존재 가능성을 보였기 때문에 합리의 원칙(rule of reason)에 따라 개별 수직결합 사안을 평가하는 것을 정당화시켜줄 수는 있게 되었다고 주장한다. 그리하여 수직결합이 광범위한 거래비용 절감을 가져온다는 사실에 찬성하지 않는 사람들조차도, 맹목적인 금지를 정당화시킬 수 있을 만큼 수직결합이 경쟁을 위해할 가능성이 높다고는 전제하지 않는다.

4. 시카고학파의 영향

하버드학파의 레버리지 이론이나 봉쇄이론에 대한 시카고학파의 비판은 많은 주류 경제학자들에 의해 상당부분 받아들여지고 있다. 미국 대법원도 여러 가지 수직제한에 대해 당연위법으로 보았던 판결을 뒤엎기도 하고, 소송이 제기된 수직제한에 대한 반경쟁성 조사를 하기 전에 원고로 하여금 시장구조상의 전제조건²⁷⁾이 충족됨을 보이도록 하고 있다.

또한 시카고학파의 지침은 1984년 공포된 미 법무성(Department of Justice)의 수직결합 가이드라인(Vertical Merger Guidelines)에 지대한 영향을 미쳤다.²⁸⁾ 지금도 유효한 이 가이드라인은, 시카고학파가 수직결합의 반경쟁성을 증명하기 위해 필수적이라고 본 시장구조상의 전제조건들을 포함하고 있다. 첫째, 주시장(primary market)이 집중적(concentrated)이어야 한다. 이 가이드라인에서는 시장집중도를, 반독점 규제의 표준 집중도가 된 허쉬만-허핀달 지수(Hirschman-Herfindahl Index, HHI)로 측정하고 있다. 주시장의 집중도가, 5~6개의 동일 규모 경쟁자로 구성된 시장의 집중률 수준인 HHI 1,800을 초과하지 않을 경우, 반독점 당국이 수직결합에 간섭할 가능성이 매우 낮다.²⁹⁾ 둘째로, 부시장(secondary market) 역시 집중적이어야 할 뿐만 아니라 진입장벽에 의해 보호되고 있어야 한다. 셋째, 이러한 두 가지 전제조건들이 충족되어 합병이 시장구조상 반경쟁적 효과를 가질 가능성이 있더라도, 수직결합이 상당한 효율성을 갖는다고 판단되면 그 허용은 정당화될 수 있다.

시카고학파의 주창자들은 이러한 정도의 수직결합에 대한 처우에 대해서도 만족

27) 앞서 설명한 주시장의 집중도와 부시장의 집중도 및 진입장벽을 의미한다.

28) US Department of Justice(1984), Non-Horizontal Merger Guidelines.

29) 수평결합에 비하여 반경쟁적일 가능성이 낮기 때문에, 수직결합은 수평결합에 적용되는 기준보다 덜 엄격한 HHI 집중률 기준이 적용되고 있다. 미 법무성의 수평결합 가이드라인(Horizontal Merger Guidelines)에서는 합병 이후 HHI가 1,000 미만인 경우를 시장 집중적이지 않은 상황으로 보고 있으며, 보통 규제검토 대상이 되지 않는다. 그 이상인 경우에는, 합병으로 인한 HHI의 증분 크기에 따라서 규제검토 대상이 될 수 있다.

하지 않으며, 규제기관은 수직결합을 보다 더 존중해야 한다고 주장했다. 그들은 수직결합이 조금의 반경쟁적 효과도 가질 가능성이 없다고 믿었으며, 반경쟁성에 대한 합당한 증거가 없다면 모든 수직결합은 경쟁촉진적인 효율성을 실현하기 위한 동기에서 이루어진다고 단정했다. 그 결과 그들은 당연위법성(per se illegality) 부여에서 합리의 원칙(rule of reason)을 적용하는 방향으로 전환하는 것조차도 충분하지 않다고 여겼으며, 수직결합에 당연합법성(per se legality)을 부여하는 수준으로 가야 타당하다고 주장했다. 이러한 극단적인 주장은 이후 포스트-시카고학파의 반대에 직면하게 된다.

제 3 절 포스트-시카고학파의 당연합법성 거부

시카고학파는 기본적으로 수직결합에 대한 당연위법성(per se illegality)을 반대하는 수준을 넘어 그 당연합법성(per se legality)을 주장하고 있다고 보아야 한다. 시카고학파와는 달리 포스트-시카고학파는 경제적 효율성을 반독점의 목표로 받아들이고 있다. 그들은 시카고학파 주장의 기초가 되는 가격이론 모형의 정태적 성질들을 거부함으로써 시카고학파와 의견을 달리하고 있다. 대신에 포스트-시카고학파는 게임이론에 바탕을 둔 과점모형을 사용하여 수직결합이 사회후생을 감소시킬 수 있음을 증명함으로써 경우에 따라서는 시카고학파의 주장이 성립되지 않음을 보여 주었다.

포스트-시카고학파 분석(post-Chicago analysis)의 핵심 중의 하나는 수직결합이 상대방기업의 비용을 상승시키는 전략(cost-increasing strategy)으로 사용될 수 있다는 점에 있다. 부품공급기업도 두 개가 존재하고 최종재생산기업도 두 개가 존재하는 경우를 가정해보자. 그리고 두 부품공급업자는 동질적인 부품(homogeneous input)을 최종재생산기업에게 공급하며 가격경쟁을 한다.

이러한 경우 수직결합이 존재하지 않는 비통합(non-integration) 구조 하에서는 부품이 경쟁적으로 공급되기 때문에 모든 최종재생산기업이 경쟁가격에서 부품을 구

매할 수 있다. 그러나 만약 한 최종재생산기업이 부품공급업체 중 하나를 수직합병한 후 시장봉쇄를 하게 되면 상황은 달라진다. 수직결합하지 않고 남아 있는 최종재생산기업에 부품을 공급하는 독립부품공급업체는 독점력을 가지게 되고 이로 인해 경쟁가격보다 높은 가격을 책정하게 된다. 그 결과 독립최종재생산업체의 생산비용이 올라가고 소비자 가격도 상승하게 되어 사회후생이 감소할 수 있다.

위의 논리 전개에 대해 몇 가지 반박이 제기될 수 있는데 하나는 왜 남아있는 기업들끼리 수직결합함으로써 대응하지 않는가 하는 것이고(counter-merger problem), 다른 하나는 만약 부품공급업체가 수직합병을 하지 않고 독립부품공급업체로 남을 경우 부분통합(partial integration) 시장구조 하에서 독점력을 가짐으로써 더 큰 이윤을 얻을 수 있을지도 모르는데 왜 합병에 응하겠는가 하는 것이다.

Ordober, Saloner, and Salop(1990)은 게임이론을 사용해 한 쌍의 부품업체와 최종재생산업체만 수직결합하는 부분통합 시장구조 하에서 수직통합기업이 시장봉쇄하는 것이 시장균형이며 수직결합 이전에 비해 사회후생이 감소할 수 있음을 보여주었다.

포스트-시카고학파의 접근법(post-Chicago approach)을 실제 수직결합 사례에 적용할 때 가장 핵심이 되는 것 중의 하나가 수직결합 이후에 상대방기업의 비용이 얼마나 상승할 것인가 하는 점이다. 여러 가지 요소들이 영향을 미칠 수 있는데 그 중의 하나는 대체 부품의 조달 용이성(availability of substitute inputs)이다. 만약 동일한 기능을 가지고 있는 대체 부품을 쉽게 구할 수 있다면 수직결합기업의 시장봉쇄는 상대방기업의 비용 상승을 가져오지 않을 것이기 때문에 상대방기업에 해를 주지 않을 것이다. 설령 상대방기업의 비용을 상승시킨다고 하더라도 그것만으로 반경쟁적이라고 판단해서는 안 된다. 두 번째 판단해야 할 사항은 과연 수직결합 후에 소비자 가격이 상승함으로써 소비자에게 해를 끼칠 것인가 하는 점이다. 수직결합은 시장봉쇄를 통해 상대방기업의 비용만 높이는 효과가 있는 것이 아니라, 시카고학파의 주장처럼 이중마진제거 효과에 의해 소비자 가격을 낮춰 효율성을 높이는 긍정적인 측면도 있다. 따라서 긍정적인 측면과 부정적인 측면 모두를 종합 고려해서

반경쟁성을 판단해야한다는 것이 포스트-시카고학파의 주장이다.³⁰⁾

포스트-시카고학파가 게임이론과 같은 정형화된 모델로 수직결합이 가져올 수 있는 잠재적 반경쟁성을 보여준 것은 시카고학파의 당연합법성 주장에 대한 강력한 반박으로 작용하였다. 그럼에도 불구하고 시카고학파와 포스트-시카고학파 주장에는 일정한 공통분모(common ground)가 존재한다.

첫째, 포스트-시카고학파의 수직결합 이론은 시카고학파가 제시한 시장구조상의 전제조건(structural preconditions)에 드러나게 또는 드러나지 않게(explicitly or implicitly) 의존하고 있다. 구체적으로, 포스트-시카고학파의 모형은 전형적으로 관련 시장을 시장지배적 기업이 존재하는 산업(dominant firm industries)이나 과점시장(oligopolistic markets)인 것으로 묘사하고 있다. 이러한 접근방법은 본질적으로 관련시장이 대단히 집중적이고 진입장벽에 의해 보호되고 있어야함을 의미한다.

둘째, 두 학파는 시장구조상 레버리징(leveraging)이 일어날 수 있는 경우에도, 수직결합은 반경쟁적 효과를 상쇄시킬 수 있을 정도로 충분한 효율성을 발생시킬 가능성이 있음을 인정하고 있다. 그러므로 두 학파 모두 특정한 수직결합 사례가 경쟁을 저해하는지 또는 증진시키는지는 이 두 가지 효과 중 어느 것이 우세한가에 달려 있다는 점을 받아들이고 있다. 사실, 포스트-시카고학파는 수직결합이 이중 마진 제거나 거래비용 감소를 통하여 후생을 증진시킬 수 있다는 사실도 인지하고 있다. 결국 포스트-시카고학파가 솔직히 인정하듯이, 잠재적인 효율성이 있기 때문에 수직결합에 대하여 합법·위법에 대한 사전적 입장을 견지하는 것은 불가능하다는 결론이다.

두 학파의 비교를 통하여 우리는 제한적인 결론 두 가지를 도출할 수 있다. 첫째, 비록 시카고학파와 포스트-시카고학파가 수직결합이 경쟁을 저해할 수 있는 환경의 특징이나 빈도에 대해서 서로 동의하지 못하지만, 두 학파 모두 수직결합이 종종 후생을 증진시킨다는 사실에는 공감하고 있다. 그러므로 이론적으로 수직결합에 대

30) Riordan and Salop(1995) 참조.

한 당연위법성(per se illegality)도 당연합법성(per se legality)도 성립하지 않는다.

둘째, 양 측의 접근방법 모두 시장집중, 진입장벽 그리고 잠재적 후생증진 효과-효율성 증진-에 초점을 두고 있기 때문에, 두 학파 간의 논쟁은 단지 수직결합 가이드라인(Vertical Merger Guidelines)의 가치만 확인시켜준 셈이 되었다. 이 가이드라인은 여전히 그 기저에 깔린 경제학적 공감대(economic consensus)를 대표하고 있으며, 그 결과 경쟁에 대한 수직결합의 효과를 평가하는 적절한 출발점이 되고 있다.

제 4 절 소결론

지금까지 설명했던 수직결합 이론의 발전과정은 결국 포스트-시카고학파의 합리의 원칙(rule of reason)으로 귀결된다고 할 수 있다. 하버드학파나 시카고학파의 극단적인 당연위법(per se illegality) 또는 당연합법(per se legality) 논리는 그 어느 쪽도 승리하지 못하였고, 문제 사안이 발생했을 경우 시장경쟁 상황과 효율성 증진 효과를 종합적으로 검토하여 수직결합의 반경쟁성을 평가하는 사후규제가 정당성을 확보하게 되었다.

수직결합의 반경쟁성을 평가하는 데에 필요한 기준은 미 법무성의 수직결합 가이드라인에 포함되어 있는 세 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 주시장(primary market)에서의 시장집중이다. 둘째는 부시장(secondary market)에서의 시장집중과 진입장벽의 존재이다. 셋째는 수직결합이 가지는 효율성 효과이다. 관련되는 두 시장이 경쟁적이라고 한다면 이 경우의 수직결합은 반경쟁적 효과가 없다고 판단해도 무리가 없으며, 혹 그중 한 시장이 집중적이라고 해도 나머지 효율성 측면을 고려하여 반경쟁성을 판단하게 된다.

제 3 장 미디어산업의 수직결합

미디어는 언론이라는 인상이 짙으며 그 때문에 이를 연구하는 입장은 상당히 조심스러울 수밖에 없다. 그러나 다른 한편으로는 점차 미디어의 영역이 확대되면서 언론이라는 무거운 개념에서 탈피하여 가능한 한 여러 산업 중의 하나로 보려는 시도가 이루어져 왔다. 산업이라고 한다면 무엇인가 유용한 것을 만들어내고 그것을 필요로 하는 소비자에게 제공하는 기능을 가지고 있다. 그것이 방송이든 영화든, 또는 인터넷상의 뉴미디어이건, 미디어 산업이 만들어내는 것은 어떤 콘텐츠이고 그것을 다른 산업에서와 마찬가지로 도매·소매 과정을 거쳐 소비자에게 전달하고 있는 것이다.

미디어 산업의 수직결합에 대한 이론은 별도로 존재하는 것은 아니며 단지 미디어산업이 가지는 공통된 특성을 고려하여 기존의 수직결합이론을 적용한 일종의 이론응용으로 볼 수 있겠다. 여기서는 먼저 콘텐츠의 유형에 따라 미디어를 분류해 보고 영상 미디어산업의 구조에 대해 언급한다. 다음으로 영상콘텐츠가 가지는 특성들과 함께 미디어기업이 선택하는 수직관계 전략들을 설명한다. 그런 후 소결론으로 영상 미디어산업의 수직결합을 이론과 결부시켜 평가하고 있다.

제 1 절 콘텐츠 유형과 미디어 산업

앞에서 미디어는 콘텐츠를 생산·유통하는 산업이라고 정의하였으므로, 이 미디어산업의 생산물인 콘텐츠를 분류함으로써 미디어산업을 파악해보도록 하겠다. 콘텐츠는 그 형태를 기준으로 비디오(video), 오디오(audio), 텍스트(text)의 세 가지 종류로 나눌 수 있다.³¹⁾

31) 콘텐츠를 이렇게 형태별로 분류할 수도 있겠지만, 콘텐츠가 가진 기능을 중심으로 분류하는 것도 가능할 것이다. 예를 들어 저널리즘 요소를 가진 ‘보도형’ 콘텐츠,

비디오 콘텐츠라고 하면 영화나 공연 그리고 TV 프로그램들과 같은 ‘영상콘텐츠’를 말한다. TV 프로그램에는 드라마, 뉴스, 다큐멘터리, 시사프로그램과 코미디나 각종 쇼프로그램 등이 있을 것이다. 물론 영화나 공연 등도 TV 프로그램의 일부가 될 수 있다. 오디오 콘텐츠에는 각종 음악이나 다양한 라디오프로그램과 같은 ‘음향 콘텐츠’들이 포함될 것이다. 마지막으로 텍스트 콘텐츠라면 신문, 잡지나 그 밖의 각종 도서들과 같은 ‘문자 중심의 콘텐츠’를 의미한다.

이러한 콘텐츠를 제공하는 주요한 미디어산업으로는 방송산업, 영화산업, 음반산업, 신문산업, 출판산업 그리고 인터넷 포털산업을 들 수 있다. 그리고 이들 각 미디어산업을 대표하는 기업들은 방송사, 영화사, 음반사, 신문사, 출판사 그리고 포털이 될 것이고, 이들이 각기 생산·유통하는 콘텐츠는 방송프로그램, 영화, 음악, 신문, 도서 그리고 인터넷 콘텐츠일 것이다. 이들 콘텐츠는 각각 위에서 분류한 세 유형 중 하나에 포함될 수 있는데, 인터넷 콘텐츠의 경우에는 모든 유형의 콘텐츠를 포함하는 복합적인 형태가 될 것이다(<표 3-1> 참조).

<표 3-1> 주요 미디어산업과 콘텐츠 유형

미디어산업	대표 기업	콘텐츠	콘텐츠 유형
방송산업	TV 방송사 라디오 방송사	TV 프로그램 라디오 프로그램	영상 음향
영화산업	영화사	영화	영상
음반산업	음반사	음악	음향
신문산업	신문사	신문	문자
출판산업	출판사	도서	문자
포털산업	포털	인터넷 콘텐츠	복합

제1장에서도 언급하였지만 각 미디어산업을 담당하고 있는 주요기업들을 살펴보

단순한 ‘정보형’ 콘텐츠 그리고 여러 가지 ‘문화오락형’ 콘텐츠로 나누어 볼 수 있다.

면 수직결합된 구조가 많음을 발견할 수 있다. 방송사나 영화사는 콘텐츠의 제작과 도매,³²⁾ 도매와 소매³³⁾ 또는 전 단계가 결합되는 등 다양한 형태의 수직결합을 보여 주고 있다. 음반사의 경우에는 창작(content creation), 녹음(recording) 및 매체제작(manufacturing)을 포함하는 전 제작단계와 마케팅까지 결합한 기능을 갖추고 있다.³⁴⁾ 일부 대형 음반사의 경우에는 자체 유통시스템까지 갖추고 있기도 하다. 신문사도 콘텐츠의 제작기능과 유통기능을 갖춘 수직결합 기업으로 볼 수 있다.³⁵⁾ 인터넷 콘텐츠의 경우에는 소매단계인 포털 중심의 수직결합뿐만 아니라, 콘텐츠 제공업자(content provider, CP)의 제작단계와 도매단계 수직결합이 두드러진다.

제 2 절 영상 미디어산업의 구조

본 연구는 주로 다채널방송에 초점을 두고 있기 때문에, 오디오나 텍스트 형태의 콘텐츠 보다는 비디오 콘텐츠를 다루는 영상 미디어산업의 구조를 살펴보도록 하겠다.

1. 영화산업

영화산업을 제조업에서처럼 제조, 도매 및 소매의 3단계로 나누어 보면 제작, 배

32) 방송산업에서는 방송프로그램 제작사와 PP의 결합, 영화산업에서는 영화 제작사와 배급사의 결합을 의미한다.

33) 방송산업에서는 PP와 SO의 결합, 영화산업에서는 배급사와 상영관의 결합을 말한다.

34) 전통적으로 작곡자, 작사자, 가수, 연주자 등과 연예기획사가 주로 창작과 녹음 단계를 담당해왔고, 음반사는 CD 매체, 즉 음반의 제조를 담당하였다. 수직관계는 주로 음반사가 창작과 녹음 단계에 대해 투자를 하고 음악에 대한 판권을 보유하는 방식으로 이루어졌었다. 최근 음반시장이 위축되자 음반사의 수입 및 기능이 위축되었고, 대신 연예기획사의 비중이 커졌다. 이에 따라 음반사들도 자사 내에 기획부문을 설립하는 형태로 수직결합을 하고 있다.

35) 국내에는 최근 '신문유통원' 설립과 '공동배달제' 도입으로, 각 신문사가 개별적으로 운영하던 유통망 대신 공동 유통망 구축을 시도하고 있다.

급 및 상영으로 이루어져 있다.³⁶⁾ 제작단계는 영화 콘텐츠를 만드는 과정에 해당하는데 이것은 다시 4단계로 세분화될 수 있다. 첫 번째가 기획개발단계(development)인데 영화의 소재를 정하고 기획서 및 플롯이 정해지고 이를 바탕으로 시나리오 및 촬영 대본을 작성하는 것을 의미한다. 두 번째 단계는 제작 전 작업 단계(pre-production)인데, 여기서는 감독, 배우, 제작 스태프의 선정 및 계약, 장비의 구입 및 임대 등이 이루어지고 이에 따라 세부촬영계획이 만들어져서 촬영장소나 세부 예산편성이 이루어진다. 세 번째인 제작 단계(production)에서는 본격적인 촬영이 이루어지고 마지막으로 제작 후 작업 단계(post-production)에서는 편집, 특수효과, 음향효과 등의 작업을 한 다음 최종적으로 배급용 프린트가 제작된다.

영화산업의 도매 단계는 배급(distribution)이라고 하는데, 제작된 영화가 상영될 수 있도록 영화를 극장으로 공급하는 유통행위를 말한다. 배급사는 제작사로부터 배급권을 구입하고 영화의 판매와 마케팅을 책임진다. 일반적 유통과 다른 점은 배급사와 독점적 계약관계에 있는 극장에만 영화를 공급한다는 점이다.

소매단계인 상영(exhibition)은 영화의 1차적인 수입원을 만들며, 이것이 제작사, 배급사 및 극장업자에게 배분된다. 제작자나 배급사 입장에서는 극장 사업을 소유하여 흥행수입을 독점하려는 유인이 강하며 실제로 대부분 할리우드 메이저 영화사들의 성장과정을 보면 극장사업이 중요한 역할을 하였다. 극장사업은 안정적인 수입원 역할을 하므로 제작자 입장에서는 극장사업을 통해 영화 제작비를 쉽게 회수할 수 있다.

영화산업에 있어서 수직결합은 지속적으로 영화라는 상품을 공급하기 위해 선택된 효율적인 산업구조로 평가되기도 한다. 영화가 만들어져 공급되기까지는 많은 인적·물적 자원이 필요하며 이들 자원간의 효율적 협력은 영화 성공에 대단히 중요한 요소이다. 또한 영화가 만들어져 시장에 공급되기까지 대부분의 비용은 먼저 지불되어야 하는 선불비용이며, 나중에 설명하겠지만 영화에 대한 수요는 예측이

36) 본 단원의 설명은 좌승희·이태규(2005)의 제2장을 참조하였다.

불가능할 만큼 불확실하다. 따라서 영화산업의 구조는 영화가 제작·공급되는 여러 단계에서 발생하는 거래비용을 절감하고 선불비용을 최대한 회수하며, 수요의 불확실성에 따른 위험을 회피할 수 있도록 발전되어 왔다. 수직적 결합은 이 같은 역할을 하기위해 선택된 산업구조였다고 한다.

2. 지상파방송산업

지상파방송산업을 역시 3단계로 나누어 보면 제작, 전송 및 분배로 이루어져 있음을 알 수 있다.³⁷⁾ 원래 제작과 전송부분은 모두 ‘네트워크’이라고 불리는 지상파방송사의 내부조직이었다. 방송프로그램을 실제로 만드는 제작부문에는 카메라, 조명, 편집기기 등 기자재와 프로듀서, 디렉터 등의 인력이 필요하고, 뉴스 제작을 위해서는 뉴스 취재조직이 별도로 필요하다. 사실 뉴스 이외의 제작부분은 지속적인 조직이나 사업일 필요가 없는 영역이다. 즉, 필요시마다 기자재와 인력을 모아 프로그램을 제작하면 되는 진입·퇴출이 용이한 대단히 동적인 부분이다. 그런 까닭에, 국내의 사정은 다르지만, 외국의 경우에는 뉴스를 제외한 다른 프로그램들은 대부분 외부 제작사가 담당하는 경우가 많다.

네트워크는 방송프로그램을 조달하고 각 지역 방송국에 전송하는 역할을 한다. 전통적인 방송산업 조직에서는, 우리나라 공영 방송사들처럼 네트워크 중심으로 각지 방송국이 통합된 구조로 되어있다. 각 네트워크는 지역 방송국을 통합하여 프로그램의 잠재적 시청자를 확보한다. 지상파방송산업은 기본적으로 시청료가 아닌 광고수입에 의존하는데, 시청자 수가 늘어나야 광고 접촉률이 높아지고 해당 방송이 광고 미디어로서의 가치가 상승한다. 이 때문에 네트워크는 방송프로그램 전송이 가능한 지역 방송국 수를 늘리려는 유인을 가지고 있다. 네트워크와 지역 방송국의 결합에는 나중에 설명할 방송콘텐츠의 준공공재적 성격도 중요한 요인이 된 것으로 보인다.

분배를 담당하는 지역 방송국은 네트워크가 제공한 방송프로그램을 시청자에게 제

37) 이 단원은 송진명(역) (2003)의 제1장을 참조하였다.

공하는 역할을 한다. 이러한 기본적인 역할 이외에도 지역 방송국은 여러 가지 역할을 하고 있다. 지역뉴스와 같은 프로그램을 스스로 제작·편성하기도 하고, 네트워크 이외의 다른 곳에서 방송프로그램을 구입하여 편성하기도 한다. 그리고 자체 제작한 프로그램을 네트워크를 통해 전국에 제공하기도 한다.

이와 같이 방송프로그램의 제작, 전송 및 분배에 이르는 전 단계를 수직결합한 지상파방송은 전통적으로 방송시장 내에서의 강력한 지위를 누려왔다. 우리나라는 일본과 마찬가지로 지상파방송이 애초부터 제작과 전송 부분이 결합된 형태로 허가되었는데, 최근에 와서 외주제작 의무규정 때문에 독립 제작사들이 생겨났다. 어떻게 보면 제작과 전송의 수직관계는 수직결합의 과정이라기보다 수직분리의 과정에 있다고 볼 수 있다.

3. 유선방송산업

유선방송산업도 제조업의 제조, 도매 및 소매와 같이 구분해보도록 하겠다.³⁸⁾ 먼저 제조 부문을 차지하고 있는 주체들에는, 프로그램 제작사(movie studios)처럼 방송 프로그램 원본을 만드는 회사들뿐만 아니라, 신디케이터(syndicator) 등과 같이 이미 제작된 프로그램에 대한 권한을 보유하고 있는 주체까지 포함하고 있다.

도매 부문은 이른바 ‘유선방송 네트워크(cable networks)’이 차지하고 있는데, 이들은 방송 프로그램의 권한을 구입하여 그것들을 모아서 패키지로 묶어 방송채널을 구성한다. 미국의 대표적인 유선방송 채널들로는 Lifetime, TBS, USA Network, Nickelodeon, A&E 그리고 Discovery Channel 등을 들 수 있다. 한 가지 유의해야 할 것은 유선방송시장에서 이 도매 부문과 상위의 제조단계 간의 수직결합이 매우 일반적이라는 점이다. 대표적으로 CNN이나 ESPN같은 유선방송 네트워크는 직접 제작한 프로그램의 비율이 상당히 높다. 그래서 방송 프로그램 원본 제작사와 유선방송 네트워크를 묶

38) 유선방송산업에 대한 설명은 Yoo(2002)의 내용을 참조하고 있어서, 주로 미국 방송시장 용어와 회사명을 사용하고 있다.

어서 종종 ‘유선방송 프로그래머(cable programmers)’라고 부른다.³⁹⁾

마지막으로 소매 부문은 지역 ‘유선방송사(cable operators)’로 구성되어 있다.⁴⁰⁾ 이들은 우선 정부로부터 개별 가구에 연결된 케이블망을 운영하고 방송 프로그램을 각 가정에 전송할 수 있는 허가를 받는다. 미국에서는 각 지방정부에서 허가를 취득한 유선방송사들이 그 지역에서 활동할 수 있게 되는데,⁴¹⁾ 특히 두개 이상의 도시에서 유선방송사를 소유하고 있는 회사를 MSO(multiple system operator)라고 부른다. 2005년 현재 미국의 최대 MSO는 Basic Cable 가입자 기준으로 Comcast Cable Communications이며 다음으로 Time Warner Cable, Cox Communications 등이 뒤를 따르고 있다.⁴²⁾

역사적으로 많은 대형 MSO들이 유선방송 프로그래머들과 수직결합을 해왔다. 예를 들어 AOL-Time Warner는 CNN, TNT, Cartoon Network, HBO, Cinemax 등 많은 주요 유선방송 네트워크를 거느리고 있다. 이렇게 특정 유선방송사와 소유관계가 있는 유선방송 네트워크는 ‘계열 프로그래머(affiliated programmers)’라고 부른다. 반면에 유선방송사와 수직관계가 없는 유선방송 네트워크는 ‘비계열 프로그래머(unaffiliated programmers)’라고 한다.

이처럼 다채널방송산업에서 방송프로그램 제작과 도매단계에 해당하는 유선방송 네트워크 간의 수직결합이 일반적이며, 도매와 소매, 즉 유선방송 프로그래머와 유선방송사 간의 수직결합도 흔히 볼 수 있는 현상이다. 다채널방송산업에서는 두 조직 간의 합병을 통한 직접적인 수직결합 뿐만 아니라, 상·하류 기업 간의 다양한 수직계약 행위도 쉽게 발견할 수 있다.

39) 우리나라에서는 ‘방송채널사용사업자’라고 하며, 주로 프로그램 제공업자(program provider)라는 의미에서 PP라고 부른다.

40) 우리나라에서는 ‘종합유선방송사업자’라고 하며, 주로 시스템 운영자(system operator)를 의미하는 SO라고 부른다.

41) 이로부터 유선방송의 지역독점권 또는 프랜차이즈(franchise)가 발생한다. 우리나라에서는 개별 SO에게 영업이 허가된 지역을 ‘방송권역’이라고 부른다.

42) FCC(2006) p.15, Table 2 참조.

유선방송 네트워크와 유선방송사 간의 수직결합은 미국에서는 아주 흔하게 발견되지만 국내에서는 단지 CJ 계열과 온미디어 계열 그리고 태광 계열의 MSP만이 존재한다.⁴³⁾ 그나마 태광 MSO가 가진 채널은 2개에 불과하다.

그러나 주요 MSO들이 독립 PP들에 대해서 가지는 협상력은 위력적이어서 위성 방송에 대한 인기채널 송출거부 현상의 배경이 되는 것으로 알려져 있다. 이는 확실한 가입자기반을 가지고 있는 MSO들이 PP들에 대해 강한 영향력을 행사하고 있어서, 수신료 배분이나 채널배분 조건 등을 통하여 PP들을 통제하고 있는 것으로 추측할 수 있다. 반대로 인기 채널을 보유한 MPP도 독립 SO들에 대해서 상대적으로 큰 협상력을 가지고 있을 가능성이 높다. 예를 들어, 영화산업에서 자주 거론되는 블록 부킹처럼, 채널의 번들링이 여기서도 발생할 가능성이 있다. 즉, 인기 채널과 비인기 채널을 묶어서 송출하도록 압력을 가할 수 있다.

제 3 절 영상콘텐츠의 특성과 수직결합

1. 경험재적 특성

콘텐츠는 경험재(experience goods)적 특성을 갖고 있어서, 경험해보지 않고서는 품질 평가가 이루어지기 힘든 상품이다. 영화, 드라마 등은 관람이 끝나야 제대로 된 효용을 알 수 있다. 그렇기 때문에 콘텐츠는 경험재적 성격에서 기인하는 정보의 불확실성(uncertainty of information) 문제를 안고 있다.⁴⁴⁾ 일단 시장에 상품이 출시되기 전에는 제작자나 유통업자나 그 콘텐츠의 성공여부를 판단하기가 대단히 어렵다. 공급자는 해당 콘텐츠를 제작할 때에 어떤 투입물⁴⁵⁾과 얼마의 투자금액이 투입

43) MSO와 MPP(multiple PP)가 결합된 기업을 MSP라고 부른다.

44) 정보의 불확실성 외에도, 경험재적 특성은 공급자와 수요자 간의 정보의 비대칭성(asymmetry of information)을 발생시키기도 한다. 그러나 이 문제는 정보의 불확실성에 비하여 그렇게 큰 문제가 되지 않고 있다.

45) 예를 들어 유명 감독, 스타급 배우 등이 될 수 있다.

되었는지 잘 알고 있고 그것을 마케팅 차원에서 소비자에게 널리 알리기도 하지만, 그 콘텐츠에 대한 시장의 평가는 그런 것과는 거의 관계없이 소비자 선호에 의해서만 결정될 가능성이 높기 때문이다.

경험재적 특성이 강한 영화산업의 경우에는 이러한 수요의 불확실성(uncertainty of demand)에서 오는 위험을 줄이기 위해서 수직결합이나 수직제한이 강력한 해결 방법으로 등장한다. 예를 들어 영화 배급사가 상영관을 수직결합하고 충분한 수의 스크린을 확보하려한다. 이 때 수평결합 역시 이러한 수요의 불확실성을 해결하기 위해 중요한 조건이 된다. 배급사로서는 가능한 한 많은 상영관을 확보할수록 유리한데, 상영관 한두 개를 수직결합한다고 큰 도움이 되지는 않는다. 많은 스크린을 확보하고 있는 큰 기업과 수직결합을 해야만 소기의 목적을 달성할 수 있는 것이다.

만약 방송산업의 경우에도 ‘전작제’⁴⁶⁾를 통하여 ‘새로’ 제작된 프로그램만 방영된다면, 영화산업과 마찬가지로 매우 큰 수요의 불확실성에서 오는 위험을 안게 될 것이다. 그러나 방송프로그램의 경우에는 이러한 위험을 어느 정도 회피할 수 있는 장치들이 존재한다. 첫째, 전작제인 경우에는 영화와 유사한 현상이 발생할 가능성이 높지만, 그렇지 않은 경우에는 방송프로그램이 여러 회로 나뉘어 제작·방영되므로 시청자의 반응을 봐가면서 내용을 수정하거나 다른 프로그램으로 대체할 수 있다. 둘째로 이미 영화와 같이 일차적으로 시장에서 평가가 이루어진 콘텐츠들이 방송에서 이용되는 경우가 많기 때문에 시장수요를 상당부분 예상할 수 있다. 특히 유선방송의 경우에는 자체제작이 거의 없고, 대부분 외부에서 이미 대중에게 노출된 방송 콘텐츠를 조달하기 때문에 시장수요의 불확실성은 비교적 낮은 편이라고 볼 수 있다. 그러므로 방송산업에서는 반듯이 이러한 수요의 불확실성 때문에 수직결합이나 수직제한이 강화된다고 보기는 어려운 측면이 있다.

46) 송출 이전에 방송프로그램 전체 시리즈의 제작을 완결하는 것을 의미한다. 이렇게 되면 시청자에게 노출되기 이전이어서 시장가치를 알 수 없는 상태에서 완성된 전체 프로그램을 대상으로 거래가 이루어질 수 있다.

2. 밴드왜건 효과

네트워크 효과(network effect)라고 하면 동일 상품·서비스의 사용자 숫자가 늘어남에 따라 기존 소비자들의 효용이 증가하는 효과를 말한다. 이러한 특성을 갖는 대표적인 상품으로 소프트웨어나 통신서비스를 들 수 있다. 전화의 경우에 사용자가 늘어나서 상호 통신이 가능한 잠재적 사용자가 늘어나기 때문에 기존 소비자의 효용이 증가하는 측면이 있고, A/S등 관련 서비스가 저렴해지기 때문에 사용자들에게 도움이 될 수도 있다. 이 때문에, 서로 호환되지 않는 두 통신서비스가 있다면, 가입자가 많은 통신서비스로 쏠림현상(tipping)이 일어나기도 한다. 뿐만 아니라 일단 가입한 서비스에서 다른 서비스로 전환하는 데 드는 비용(switching cost)이 크기 때문에 잠김(lock-in) 현상이 발생하기도 한다.

콘텐츠의 경우에도 이러한 네트워크 효과와 유사한 소비의 쏠림현상이 일어날 수 있다. 동일 콘텐츠의 사용자가 늘어나면 기존 사용자의 효용이 증가할 가능성도 있지만,⁴⁷⁾ 그보다는 많은 사람들이 사용한다는 것 자체 때문에 그 콘텐츠를 선택하는 경향이 크다. 콘텐츠는 소프트웨어나 통신서비스처럼 호환의 필요성이 높은 상품도 아니며, 사용자가 늘어난다고 당장 관련 비용이 줄어드는 것도 아니다. 콘텐츠의 인기는 그 콘텐츠의 품질을 나타내는 척도이기 때문이기도 하고, 단순히 많은 사람들이 좋아하는 콘텐츠에 대한 호기심 때문에 이러한 현상이 발생하기도 한다. 또는 단지 주변사람들이 보고 있거나 보았기 때문에 그 콘텐츠를 선택하기도 한다.

영화의 경우에 관람객이 늘어나기 시작하면 소비의 허딩(herding)이 발생하는 경향이 있으며, 방송프로그램 시청의 경우에도 유사한 효과를 발견할 수 있다. 경제학에서는 이러한 효과를 네트워크 효과와는 다른 ‘밴드왜건 효과(bandwagon effect)’라고 부르며,⁴⁸⁾ 이 역시 특정 콘텐츠로의 쏠림 현상을 촉진할 수 있다.

47) 동일 드라마나 동일 영화의 관람자들끼리 모여 그에 대한 이야기를 할 수 있다는 자체가 효용을 증가시키기 때문에, 관람자가 늘어날수록 그럴 수 있는 가능성이 높아지므로 기존 관람자의 효용이 늘어난다는 설명도 가능하다.

3. 준공공재적 특성

콘텐츠는 준공공재(semi-public goods)적 특성을 가지고 있다. 이것은 일반적인 상품과는 달리, 비배제성(non-exclusiveness)과 비경합성(non-rivalry)을 가지고 있기 때문에 발생한다. 우선 한사람이 상품을 소비할 경우 다른 사람은 그 상품을 소비할 수 없는 성질을 배제성(exclusiveness)이라고 한다. 그러나 정치, 국방, 물, 공기 등과 같은 공공재(public goods)의 경우에는, 특별한 제도가 없는 한 다른 사람들이 소비하는 것을 막을 수 없다. 콘텐츠는 공공재와 유사하게 많은 사람이 동시에 이용할 수 있지만, 완전한 비배제성을 가지고 있지는 않고 ‘부분적인 비배제성’을 가지고 있다. 영화의 경우에는 관람료를 낸 사람만 관람을 할 수 있고, 유료방송의 경우도 해당 방송서비스 시청료를 내는 가구에 한해서 시청이 가능하기 때문에 일정 부분 배제성이 작용하고 있다.⁴⁹⁾

또한 공공재는 한 사람이 소비한다고 해서 다른 사람이 소비할 양이 줄어들지 않는 비경합성을 가지고 있다. 콘텐츠도 공공재와 마찬가지로 소비가 아무리 늘어나더라도 그 상품이 없어지지 않는다. 이러한 콘텐츠의 비경합성은 제작·유통 시의 한계비용이 무시할 수 있을 만큼 낮기 때문에 발생한다. 영화 관람이 크게 늘어나 추가적인 필름의 프린트가 필요하다해도 그 비용은 평균비용에 비해 낮으며, 그마저도 디지털화 덕분에 더욱 낮아질 전망이다. 유료방송의 경우에도 가입가구가 늘어난다고 해도 추가되는 비용은 그리 크지 않다.⁵⁰⁾ 영화와 방송프로그램 이외에 신문, 도서 및 각종 디지털 콘텐츠들도 마찬가지로 성격을 갖고 있다.

이와 같이 콘텐츠는 비경합성과 함께 ‘부분적인’ 비배제성을 가지고 있기 때문에 공공재와는 조금 다른 준공공재적 성격을 갖는다고 한다. 이러한 성격은 다음에서

48) Leibenstein(1950) 참조.

49) 지상파방송의 경우에는 난시청 문제만 없다면 거의 완전한 비배제성을 가지고 있다고 할 수 있다.

50) 지상파방송은 한계비용이 영에 가까우며, 완전한 비경합성을 가지고 있다고 할 수 있다.

설명할 규모의 경제와 관련이 높으며, 수직결합 전략을 결정하는 데에 중요한 요소로 작용하고 있다.

4. 규모의 경제

콘텐츠 생산에는 미미한 가변비용(variable or incremental cost)에 비하여 상대적으로 큰 고정비용(up-front fixed cost)이 필요하다. 신제품의 첫 번째 원본(first copy)을 만드는 작업에는 대단히 큰 비용이 들어가지만, 이것을 추가적으로 복제·생산하거나 유통하는 데에는 그렇게 큰 비용이 들어가지 않는다는 의미이다. 방송프로그램과 영화뿐만 아니라 그 밖의 많은 콘텐츠들이 이러한 특징을 가지고 있다.

이 때문에 대부분의 미디어산업은 수확체증산업에 해당하고 규모의 경제(economy of scale)를 갖고 있다. 이러한 성격 때문에 콘텐츠 공급자는 가능한 한 많은 소비자를 확보하는 것이 이득이 되며, 유통단계의 대규모 소비자 접점을 확보하기 위하여 수직결합이나 수직제한에 대한 강한 유인을 갖게 된다. 여기서도 마찬가지로 큰 규모로 수평적 합병을 이룬 유통 기업과의 수직결합일수록 효과적이다.

그러므로 영화산업에서 배급사들이 대규모 상영관 체인과 합병하거나, 유선방송산업에서 PP들이 대규모 MSO와 수직결합하려는 경향이 발생한다. 실제로 국내의 영화산업에서 배급시장과 상영시장은 대규모 과점기업들에 의해 대부분 점유되어 있으며, 수직결합되는 경향이 강하다.⁵¹⁾ 반면 국내 유선방송시장에서는 MSO와 MPP의 규모는 늘어났으나 규제에 의해 상당부분 저지되고 있는 것으로 보이며, SO-PP 간의 수직결합 사례는 몇몇 주요 MSO에 의해서만 이루어지고 있다. 한편, 지상파방송의 경우에는, 앞에서 설명하였듯이 가능한 한 많은 지역방송국을 확보하려는 유인을 갖게 된다. 뿐만 아니라 국내의 지상파방송사들은 1차적으로 방영된 방송프로그램을 2차 원도에서 방영하는 권한을 확보함으로써 추가적인 규모의 경제를 누리기도 한다.

51) 좌승희·이태규(2005)의 <표 25> 및 <표 27> 참조.

5. 유통단계의 병목

콘텐츠는 도매 단계 또는 소비자접점인 소매에 해당하는 부분에서 기술적, 경제적 또는 제도적 이유로 병목(bottleneck)을 형성하는 경우가 많다. 지상파방송 산업의 경우에는 주파수의 희소성 때문에 네트워크 사업자의 숫자를 제한할 수밖에 없었으며, 유선방송산업의 경우에도 전송망 설비산업의 특성 때문에 발생하는 자연독점성을 인정하여 사업자 수를 제약하기도 하였다. 이러한 특성은 방송산업이 규제산업이 되는 정당성을 제공하기도 하였다.

그리고 앞서 설명한 것처럼 영화산업에서는 수요의 불확실성을 해소하고 규모의 경제를 충분히 활용하기 위하여 대규모 상영관 체인이 발달하고 배급사와의 수직결합으로 이어지기도 하였다. 또한 유선방송산업도 역시 규모의 경제를 이용하기 위하여 대규모 가입자를 가진 MSO가 발달하고 PP들과의 수직결합 또는 수직제한이 발생하였다. 이러한 전략에는 콘텐츠가 가진 준공공재적 성격, 즉 비경합성과 비배제성을 적절히 활용한 측면이 있으며,⁵²⁾ 수요의 밴드왜건 효과가 이를 뒷받침해주기도 하였다.

이러한 유통단계의 병목은 도매 또는 소매 단계의 경쟁성을 떨어뜨릴 수밖에 없기 때문에, 미디어산업의 수직결합이 가져오는 효율성 증진효과에도 불구하고 그 반경쟁적 효과에 대하여 많은 이슈들이 제기되고 있다.

제 4 절 소결론

이러한 미디어산업의 특성들을 고려할 때, 이 산업에서 일어나는 수직결합이나 수직제한은 상당부분 반경쟁적 의도보다는 이 산업이 가지고 있는 취약점을 해결하

52) 비배제성·비경합성 때문에, 추가로 이용자가 늘어도 거의 비용이 들지 않는 콘텐츠의 성격을 활용하면, 가능한 한 많은 이용자를 확보하는 것이 최선의 전략이 된다.

기 위한 노력으로 볼 수 있는 여지가 많다. 수직결합·수직제한 자체가 가지는 효율성 증진효과들이 미디어 산업의 경우에 강하게 나타나고 있기 때문이다.

우선은 수직결합 이론에서 제시하는 일반적인 산업의 수직결합의 효율성 증진효과인 이중 마진의 제거와 거래비용의 절감이 존재한다. 그 외에도 미디어산업에서의 수직결합은 수요의 불확실성을 해결하고, 규모의 경제를 활용하기 위한 수단이 되고 있다.

같은 영상 콘텐츠를 다루는 산업이라고 하여도 영화산업과 방송산업의 경우에는 약간의 차이가 있어 보인다. 영화산업은 규모의 경제는 물론이고 특히 수요의 불확실성이 크게 문제가 되는 산업이어서, 관련 기업들의 수직결합 노력이 두드러진 것으로 보인다.

본 연구에서 초점을 두고 있는 방송산업의 경우에는 수요의 불확실성에서 기인하는 문제는 비교적 작은 것으로 보인다. 프로그램 전작제가 전제된 경우에는 이 문제가 심각해질 수 있겠지만, 기본적으로 방송이 콘텐츠의 2차 원도로 이용되는 경우가 많기 때문에 상대적으로 수요의 불확실성 문제는 크지 않은 것으로 보인다.

규모의 경제는 지상파방송의 경우에 중앙의 네트워크와 지역 방송국 간의 강력한 수직결합이나 2차 원도에 대한 방송프로그램 판권 보유를 통하여 활용되고 있는 것으로 보인다. 국내 유선방송의 경우에는 그렇게 많은 수직결합 사례를 보여주고 있지 않으나, PP들은 가능한 한 많은 SO—결국 많은 시청자—에게 자신의 채널을 제공하는 것이 규모의 경제를 활용하는 방법이 되므로, 대규모 MSO에 대한 강한 종속성을 보이고 있다. 미국 유선방송시장의 경우에는 PP-SO간의 수직결합이 대단히 광범위하게 발생하고 있는 것을 볼 수 있다.⁵³⁾

최근 방송산업의 경우에 수직결합 자체를 반경쟁적인 것으로 보고 금지하는 경우는 그리 많지 않으며, 일부 수직제한 행위에 대해서는 규제를 유지하고 있다. 하지만 수직결합을 허용하는 대신 각 관련시장에서의 시장지배력을 통제하는 데에 초점

53) FCC(2006)의 Appendix Table C-1 참조.

을 맞추는 경향이 있다. 문제가 되는 것은 수평적 결합에서 오는 각 생산 단계에서의 시장지배력이자 수직결합 자체가 아니라고 보는 것이다. 그러나 각 시장에서의 수평규제가 실질적으로는 수직관계의 효과를 제한하는 기능을 하기 때문에,⁵⁴⁾ 시장 점유율의 상한선을 ‘사전적으로’ 정하는 것 자체가 수직결합을 불법으로 간주하는 것으로 해석되는 경우도 있다.

예를 들어 미국의 1992 Cable Act⁵⁵⁾는 상당부분 당시 유선방송산업에서 일어나고 있던 수직결합의 증가를 염두에 두고 제정되었다고 한다. 여기에는 수직결합의 위험을 억제하기 위해 고안된 다양한 수단들이 포함되어 있었다. 이 수단들은 지금은 대단히 익숙해져버린 소유제한(ownership limits)과 시장구조 제한(structural restrictions)의 형태를 띠고 있었다. 가장 대표적인 것이 ‘가입자제한(subscriber limit)’ 규정이다. 이 규정에 따라 미 연방통신위원회(Federal Communications Commission, FCC)는 특정 MSO가 전국적으로 보유할 수 있는 유선방송 가입자 수에 상한선을 정할 수 있었다. FCC는 처음에 전체 MVPD(multichannel video program distribution) 가입자의 30% 이상 MSO가 서비스할 수 없도록 제한을 정해두었는데,⁵⁶⁾ 이 규정은 나중에 법률적 이슈가 되었다.

일견 이 가입자제한은 수평적 시장규제인 듯 보이지만, 자세히 들여다보면 그렇지만도 않았다. 수평결합은 원래 직접적인 경쟁자들 간의 합병이다. 그렇지만 서로 다른 도시에서 영업하고 있는 유선방송사들은 지리적으로 구분된 시장에 참여하고 있는 것이고, 결코 서로 경쟁할 일이 없다. 이렇게 본다면 서로 다른 도시의 유선방송사들 간의 합병은 직접적 경쟁상황에 영향을 주지 않기 때문에 진정한 수평결합이라고 할 수 없다.

54) 앞에서 설명하였듯이, 큰 규모로 수평결합된 유통기업과의 수직결합이라야 수요의 불확실성 축소나 규모의 경제 활용 등 수직결합의 효율성 제고 효과가 제대로 발휘될 수 있다.

55) Cable Television Consumer Protection Act of 1992.

56) 여기서 신규 유선방송사나 직접적인 경쟁 상태에 있는 유선방송사에 대한 가입자 수는 30% 제한 범위에 포함되지 않았다.

이 가입자제한 규정의 진정한 목적은 대형 MSO들이 전국 방송프로그램 시장에서 유선방송 프로그래머(cable programmer)들을 대상으로 지나친 협상력을 갖지 못하도록 하는 것이었다. 그러므로 이 규정은 수평적 구조 보다는 수직적 구조를 고려한 것으로 볼 수 있으며, 유선방송사들이 소비자들과 계약하는 지역시장보다는 MSO들이 유선방송 프로그래머들과 계약하는 전국시장에 초점을 맞춘 것이었다.

다음 장에서는 우리나라 다채널방송시장을 본격적으로 다루면서 수직결합에 대한 규제 및 관련 시장의 경쟁상황에 대한 분석을 시도하고 있다.

제 4 장 국내 다채널방송시장

다채널방송(multichannel video program distribution, MVPD)이라고 하면 주로 기존의 유선방송(cable television, CATV)과 비교적 새로운 위성방송(digital broadcast satellite, DBS)을 포함하는 시장을 일컫는다.⁵⁷⁾ 국내에서는 아직 본격적으로 도입되지 않았지만, 여기에 인터넷망을 이용한 다채널방송인 IPTV(internet protocol television)를 추가하는 경향이 있다. 물론 경우에 따라서는 무선망을 통한 DMB(digital multimedia broadcasting) 및 그와 유사한 이동 다채널방송들도⁵⁸⁾ 여기에 함께 포함시킬 수 있을 것이다.

이러한 여러 가지 방송서비스들을 다채널방송이라고 하는 하나의 시장으로 획정하는 것은 개념적으로 쉽게 받아들일 수는 있지만, 규제 등 실질적인 문제에 있어서는 보다 실증적인 검증절차를 거쳐야 할 필요가 있다. 그러한 절차를 거쳐 이들 방송서비스간의 대체관계가 일정 수준 이상인 것으로 판별되어야만, 이들을 하나의 시장으로 받아들이고 이해관계가 첨예하게 걸려있는 여러 가지 이슈들을 해결하는 데에 실효적으로 이용할 수 있다.

특히 유선방송과 위성방송 간의 대체관계에 대해서는 이견이 존재하고 있으며, 실증연구가 진행 중인 것으로 알려져 있다. 그럼에도 불구하고 본 장에서는 위성방송과 유선방송을 하나의 시장으로 획정하고 분석을 시도하고 있는데, 이것은 두 방송서비스가 내용상 유사하고 두 서비스를 동시에 이용하는 가입자가 드물다는 사실에 기반을 하고 있다. 이러한 점은 다채널방송시장의 경쟁상황을 평가하는 데에 일정한 한계로 작용하고 있음을 밝혀 두고자 한다.

57) 소수이기는 하나 MMDS(multichannel multipoint distribution service)와 SMATV(satellite master antenna television) 등을 포함하기도 한다.

58) DVB-H와 MediaFlo가 이에 해당한다.

제1절에서는 국내 다채널방송시장 현황을 설명하고 있으며, 제2절에서는 우리나라 『방송법』에서 제시하고 있는 수직관계에 대한 규제를 검토하고 있다. 제3절에서는 국내 다채널방송 시장의 경쟁상황을 평가해 본 후, 한 가지 실험을 통하여 합리의 원칙 적용을 시도하고 있다. 제4절에서는 정책방향에 대한 시사점을 제시하고 있다.

제 1 절 방송시장 현황⁵⁹⁾

1. 방송산업의 구조

국내 『방송법』에 따르면 방송의 종류에는 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송이 있으며, 방송사업에는 지상파방송사업,⁶⁰⁾ 종합유선방송사업,⁶¹⁾ 위성방송사업,⁶²⁾ 방송채널사용사업⁶³⁾ 등이 있다. 방송사업자와 방송사업은 일대일 대응이 되어 있고 방송사업자의 지위를 얻어야만 방송사업영역에 들어갈 수 있다.

특히 지상파방송사업자, 위성방송사업자, 종합유선방송사업자(SO), 중계유선방송사업자는 허가대상 사업자이고, 방송채널사용사업자(PP), 전송망사업자, 전광판방송사업자, 음악유선방송사업자 등은 등록대상 사업자이다. 그리고 중계유선방송사업

59) 이 단원의 내용은 이재영 외(2005)의 제3장 제1절을 최근 자료로 갱신하고 본 연구에 맞도록 재조정된 것이다.

60) 방송을 목적으로 하는 지상의 무선국을 관리·운영하며 이를 이용하여 방송을 행하는 사업.

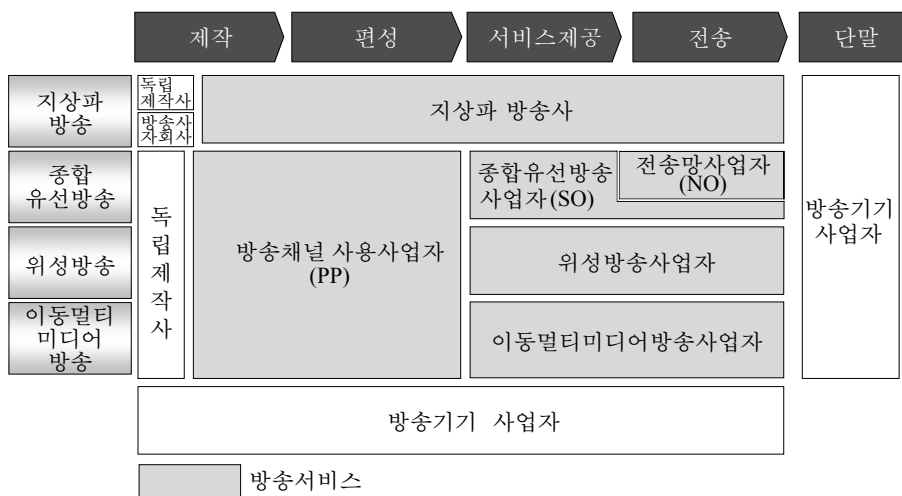
61) 종합유선방송국(다채널방송을 행하기 위한 유선방송국 설비와 그 종사자의 총체를 말함)을 관리·운영하며 전송·선로설비를 이용하여 방송을 행하는 사업.

62) 인공위성의 무선설비를 소유 또는 임차하여 무선국을 관리·운영하며 이를 이용하여 방송을 행하는 사업.

63) 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 또는 위성방송사업자와 특정채널의 전부 또는 일부 시간에 대한 전용사용계약을 체결하여 그 채널을 사용하는 사업.

자가 SO로 변경 할 때에나, 종합편성, 보도 또는 상품 소개와 판매에 관한 전문편성 PP가 되고자 할 때에도 방송위원회의 승인을 받아야 한다.

〔그림 4-1〕 방송산업의 가치사슬



방송산업을 가치사슬별로 구분하면, 제작, 편성, 서비스제공 및 전송으로 나눌 수 있다. 이 중 지상파방송은 제작과 편성, 서비스제공 및 전송에 이르는 전체 가치사슬이 모두 통합되어 있는 구조를 보여주고 있다. 즉, 단일 SO와 단일 PP가 한 회사 내에 결합되어 있는 형태를 지니고 있다. 다만 지상파방송사업자는 전체 TV방송시간의 40% 이내에서 방송위원회가 고시⁶⁴⁾하는 비율 이상을 외주로 제작·편성하여

64) 가. ① 특수 관계자의 외주제작이 있는 지상파방송사업자: 매일 전체방송시간의 100분의 35이상, ② 특수 관계자의 외주제작이 없는 지상파방송사업자: 매일 전체방송시간의 100분의 30이상, ③ EBS: 매일 전체방송시간의 100분의 20이상, ④ SBS를 제외한 지역민영 지상파방송사업자: 매일 전체방송시간의 100분의 4이상
나. 특수 관계자 외주제작 편성비율: 전체 외주제작 방송프로그램의 100분의 21이내
다. 주시청시간대(평일 7시~11시, 주말 및 공휴일 6시~11시) 외주제작비율: KBS,

야 한다. 반면, 종합유선방송과 위성방송, 그리고 이동멀티미디어방송의 경우에는 다수 또는 단일 SO와 다수의 PP가 소유 및 계약관계를 통해 프로그램이 공급되는 구조이다. PP는 방송서비스사업자에게 프로그램을 공급하고 수신료를 배분받는다.

PP가 SO로부터 수신료를 배분하는 방식은 매년 지속적으로 변경되었다.⁶⁵⁾ 1995년 처음 서비스가 개시되었을 때는 80% 균등배분, 20%는 방송시간에 따라 배분하였고, 1996년 이후에는 균등배분 비율을 지속적으로 줄여나가면서 시장성과를 반영하는 비율을 상대적으로 늘려갔다. 더욱이 1998년 SO들이 의무재송신에서 벗어나 채널 편성권을 확보하게 되고, 1999년 채널 티어링 제도를 실시하게 되면서부터 종전의 단체계약이 아닌 SO와 PP간의 개별계약으로 전환되었다. 즉, 채널 간 시청률, 소비자 선호도, 제작 비율 등의 차등화가 발생하게 됨에 따라 단체계약에 대해 SO와 경쟁력 있는 PP들의 불만이 제기되고 단체계약제도가 바람직한 계약방식이 아니라는 점이 인식되었다. 이에 2001년에는 기본형은 단체계약, 티어형은 개별계약제를 시행하다가 2002년부터 SO와 PP간의 계약은 완전히 개별계약으로 진행되고 있다.

PP와 SO간의 계약이 개별계약으로 바뀌면서 시청률 면에서 경쟁력이 있는 일부 PP들의 경우에는 수신료 배분이 증가하는 경우도 있었으나, SO에 비해 협상력이 부족한 PP들에게는 불리한 계약조건이 발생하기도 하였다. 더욱이 2001년부터 채널등록제가 실시되면서 2001년 말에는 등록된 PP사업자의 수가 121개로 급속하게 증가하여 채널 간 경쟁이 더욱 치열해지게 되었다. 결국 현재는 사업자들 간의 이해관계와 협상력에 의해서 채널의 전송과 수신료 배분이 이루어지고 있다. 한편, 위성방송사업자와 PP의 수익배분은 수신료 중 35%를 배분하되, 배분 기준은 균등배분(40%), 차등배분(50%), 시장계수(5%), 독점계수(5%)로 제시되고 있다.⁶⁶⁾

MBC, SBS: 매월 주시청시간대 방송시간의 100분의 10이상(이상 2003년 방송 위 고시).

65) 권호영 · 김영주(2003), pp.24 ~ 26.

66) 시장계수는 채널평가 정보를 활용하여 5등급으로 분류한 것이고, 독점계수는 독점채널에 균등 배분하는 부분이다(주정민, 2004).

〈표 4-1〉 종합유선방송의 SO와 PP간의 수신료 배분비율 변화

구분	계약방식	협상주체	PP 사업자수	배분기준	수신료 배분 비율	비고
1995	단체계약	PP, SO협의회	18	균등: 80% 방송시간: 20%	32.5%	
1996			25	균등: 30% 방송시간: 70%	32.5%	
1997			26	균등: 30% 방송시간: 70%	33.8%	- 2차 SO허가 - 조건부 티어링제 실시
1998			24	균등: 30% 방송시간: 50% 시청률: 20%	33.8%	- 8월 채널 의무재송신 폐지
1999			28	균등: 30% 방송시간: 40% 시청률: 30%	20.9%	- 종합유선방송법 개정 - 채널 티어링 실시 - MSO 허가
2000			42	균등: 30% 방송시간: 30% 시청률: 30% SO의견: 10%	25.4%	- 『방송법』개정 - 추가 PP승인
2001	단체+ 개별계약	개별PP, SO (PP와 SO 협의회 가이드라인 협상)	121	균등: 20% 방송시간: 15% 시청률: 30% SO마케팅기여도: 10% 시청자선호도: 10% 본방비율: 10% AI지수: 5%	19.1%	- 3차 전환 SO 허가 - 위성방송 허가 - 채널등록제 실시
2002	개별계약	개별 PP, SO	165	균등: 20% 방송시간: 20% 시청률: 20% 마케팅기여도: 20%	25.1%	- 4차 전환 SO 허가

자료: 권호영 · 김영주(2003), p.26. 수정인용

2. 방송산업의 변화

가. 다채널방송 시장의 성장

국내 방송산업은 오랫동안 무료방송인 지상파방송 중심으로 발전하다가 디지털 기술의 발전과 더불어 고품질, 고용량의 다채널 방송 및 양방향 부가서비스 제공이 가능해지면서 다채널·유료방송 구조로의 전환이 이루어지고 있다.⁶⁷⁾

종합유선방송이 서비스를 시작한 1995년 이후 국내 방송시장(홈쇼핑 제외)은 연평균 10.9%의 증가율을 보였다. 이 중, 홈쇼핑을 제외한 다채널방송(MVPD)은 연평균 23.5%씩 증가하여 2005년에는 3조 3,848억 원을 기록하여 전체 방송서비스 중 48.9%를 차지하고 있다. 이처럼 다채널방송의 시장점유율이 점진적으로 상승하고 있는데, 특히 종합유선방송은 2000년 이후 가입자 수 확대에 따른 고성장세가 지속되면서 전체 방송서비스 시장에서 차지하는 시장점유율이 PP를 포함할 경우 2000년 16.6%에서 2005년 43.3%까지 높아졌다. 또한 종합유선방송과 중계유선, 위성방송을 모두 합한 전체 유료방송의 가입자 수는 2006년 4월말 현재 1,428만 가구(가입가구 수 기준)로서 전체 대상가구 1,802만 가구 대비 점유율이 79.2%를 나타내 상당한 매체 영향력을 지니게 되었다.⁶⁸⁾

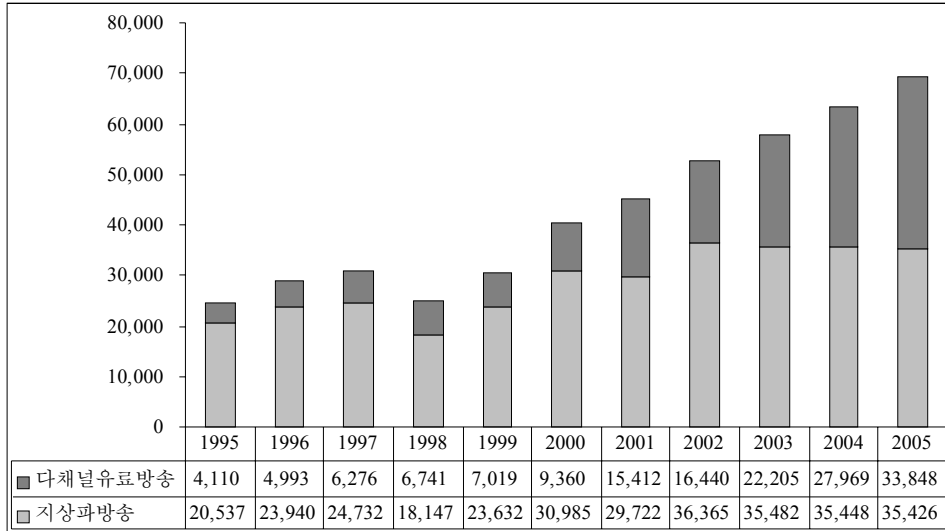
한편, 디지털위성방송의 등장, 산업간 융합(convergence) 추세와 함께 통신과 방송의 융합이 새로운 가치를 창출해낼 수 있는 신규시장으로 조명되면서 통신사업자의 멀티미디어 사업자로의 변신은 지상파방송, 유선방송, 위성방송, 인터넷방송, IPTV 등 다매체·다채널화로 방송매체 간 경쟁을 가열시키고 있다. 이와 같이 미디어 산업의 급격한 환경변화 및 경쟁상황은 각각의 미디어로 하여금 경쟁력 확보를 위한 다양한 과제를 안겨주었으며 전략적 행동의 유인을 제공하고 있다.

67) 다채널방송을 다채널유료방송이라고 부르기도 한다.

68) 종합유선방송의 경우 가입단자 수가 아닌 가입가구 수이다. 전국대상 가구 수는 행정자치부 세대 수 집계를 적용하였다.

[그림 4-2] 지상파방송과 다채널방송의 시장점유율 추이

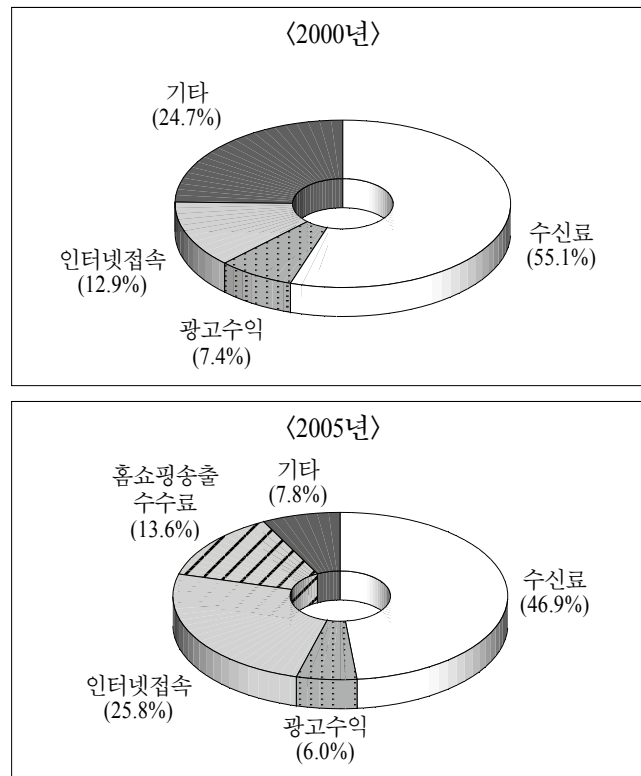
(단위: 억 원)



주: 다채널방송에는 종합유선방송, 중계유선방송, 위성방송, PP사업자가 포함되어 있고, PP사업자는 홈쇼핑을 제외한 일반 PP사업자의 매출임
 자료: 방송위원회, 『방송산업실태조사보고서』 각 년도

그러나 이와 같은 높은 성장에도 불구하고, 다채널방송의 수익성은 아직은 낮다. 특히 주요한 다채널방송인 종합유선방송은 동일 서비스 구역 내에 경쟁 SO 존재로 인한 가격경쟁과 보급형 묶음채널 가입자 수의 증가로 2005년 말 현재 가입자당 수신료 매출액(average revenue per user, ARPU)이 5,254원에 불과하다. 따라서 2005년 국내 전체 종합유선방송 SO의 당기순이익은 1,047억 원(SO당 평균 9.4억 원)에 불과하며, 당기손실인 SO도 전체 110개 중 29개에 달한다. 또한 2005년 전체 SO 매출 중 수신료 비중은 46.9%로서 감소하는 추세에 있고, 대신 인터넷접속서비스 등 부가서비스의 매출 비중이 증가하고 있다.

〔그림 4-3〕 SO의 매출액 구성내역 변화(2000년, 2005년)



자료: 방송위원회, 『방송산업실태조사보고서』 각 년도

나. 다채널방송서비스 간의 경쟁

2002년 3월부터 유료방송을 시작한 국내 위성방송은 꾸준히 성장하여, 2006년 4월 현재 가입자는 190만 가구로서 전체 다채널방송 시장에서 가입자기준으로 11.7%의 시장점유율을 보이고 있다.

〈표 4-2〉 다채널방송서비스 가입가구 추이⁶⁹⁾

(단위: 천명, %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006.4
종합유선 가입자 수	5,844	6,912	9,402	11,724	13,877	14,017
시장점유율(%)	(52.7)	(60.0)	(75.2)	(82.6)	(86.6)	(86.4)
중계유선 가입자 수	5,062	4,502	2,323	1,179	301	297
시장점유율(%)	(45.7)	(38.4)	(18.6)	(8.3)	(1.9)	(1.8)
위성방송 가입자 수	176	302	779	1,297	1,855	1,903
시장점유율(%)	(1.6)	(2.6)	(6.2)	(9.1)	(11.6)	(11.7)
다채널방송 가입자 수	11,082	11,716	12,504	14,200	16,033	16,217

주: 1. 괄호 안은 전체 MVPD 가입자 중 해당 서비스의 시장점유율을 나타냄

2. 종합유선방송 가입자 수는 가입가구 수가 아니라 가입 대수(단자 수)를 의미. 2005년부터 가입가구 수에 대한 통계를 작성하고 있으나, 2000년대 초반과의 비교를 위해 단자 수(가입 대수) 기준으로 작성

자료: 방송위원회, 『방송산업실태조사보고서』 각 년도 및 이인찬(2005) 수정 재인용

위성방송과 유선방송은 서비스의 구성 등에서 커다란 차이를 보이고 있지 않아 상호 경쟁적 서비스라는 인식이 강하다.⁷⁰⁾ 미국의 경우에도 1999년 위성방송이 다채널방송 시장점유율의 10%를 넘어서고, 지상파 재전송이 가능해져 PP에게 새로운 유통채널로 역할을 하면서 케이블TV 이외의 대안적인 다채널방송 서비스로 인정하고 있다. 국내에서도 위성방송의 성장과 함께 DMB(digital multimedia broadcasting)를 비롯하여 향후 IPTV 등 다양한 다채널방송이 제공되면서 다채널방송서비스간의 경쟁이 치열해질 것으로 예상되며, 신규 서비스의 도입과 경쟁 활성화에 대응하는 정책적 노력이 필요할 것이다.

다. 케이블의 디지털화에 의한 융합형 서비스 제공

종합유선방송의 SO는 디지털화와 DMC(digital media center)구축, 자가망 구축 등

69) 종합유선방송 가입자를 가입 대수가 아닌 가구 수 기준으로 계산하면, 전체 MVPD 가입가구 중에서 종합유선방송 가입 가구는 1,208만 3천 가구(84.6%)이고 위성방송의 시장점유율은 13.3%가 된다.

70) 이인찬(2005), p.38.

을 통해 초고속인터넷 접속서비스 및 통신 융합형 서비스 제공을 추진하고 있다. 최근 SO들은 HFC(hybrid-fiber coaxial)망을 통한 초고속인터넷 접속서비스를 제공하여 급속히 시장점유율을 높이고 있다. 정보통신부에 따르면, 2006년 10월 현재 종합유선 및 별정사업자의 초고속인터넷시장 점유율은 약 17.9%에 이르고 있다. 그리고 방송위원회의 자료에 따르면, SO의 초고속인터넷 가입자는 2006년 4월 현재 약 288만 가구로서, 자가망 약 207만 가구, 제휴사업자 약 81만 가구로 나타나 초고속인터넷 시장에서의 SO의 시장파워가 점점 더 커지고 있는 상황이다. 이들 SO의 초고속인터넷서비스 가입자 증가 요인은 첫째, SO가 MSO(multiple system operator)화 되면서 자본규모가 커지고 마케팅을 강화하고 있고, 둘째 케이블TV와 연계된 결합상품의 제공, 셋째 1만 원대의 저가 상품 제공 등이다. 이처럼 SO들은 케이블망의 디지털화를 통해 ARPU 증가도 기대하지만, 초고속인터넷과의 번들링, 나아가 음성서비스까지 번들링한 TPS(triple play service) 가입자 확보를 핵심 전략으로 추진하고 있다(그림 4-4) 참조).

〈표 4-3〉 초고속인터넷시장 점유율 추이

(단위: %)

사업자	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006. 10
KT	43.9	49.7	47.3	50.0	51.0	51.2	45.5
하나로텔레콤	28.0	26.4	27.6	24.4	23.1	22.7	25.9
두루넷	19.3	16.8	12.5	11.6	10.8	6.9	—
온세통신	1.8	2.7	4.3	3.8	3.3	2.9	1.9
드림라인	3.9	2.3	1.6	1.3	1.1	0.8	0.5
데이콤	2.3	1.6	1.4	1.8	1.7	1.7	0.9
파워콤	—	—	—	—	—	2.1	7.4
부가/별정	—	—	5.2	7.1	9.0	11.6	17.9

자료: 정보통신부, 「유·무선통신서비스 가입자 현황」, 각 년도, 정보통신부 홈페이지

(그림 4-4) 디지털 케이블TV 플랫폼의 진화

	진입단계(2004년~2005년)	진화단계(2006년~2007년)	성숙단계(2008년~2010년)
네트워크	가입자망 upgrade 및 셀 분할 (870MHz 이상/500 가입자) 백본망 정비 및 네트워킹 디지털 시스템 구축	가입자망 upgrade 및 셀 분할 (1GHz 이상/300 가입자) SO 가입자망 셀분할 고도화 전국 SO 백본 단일망 및 BcN 구축	SO 가입자망 업그레이드 및 셀 분할(3GHz이상/100가입자) 컨버전스 Network 완성 (FTTH 망 구축)
서비스	현재 제공 가능 서비스 및 초기 디지털 CATV 서비스 - Analog + Digital TV - 초고속인터넷 + VoIP - VoD + Semi ITV - Wireless LAN	통합서비스 제공을 위한 ITV 기능 확장 및 초기 HN 서비스 - Analog + Digital TV - 초고속인터넷 + VoIP - VoD + Full ITV + PVR - Wireless LAN + WiBro - Semi Home Network	Total Ubiquitous 및 Home Networking 서비스 제공 - Digital CATV - 초고속인터넷 + VoIP - VoD + Full ITV + PVR - Wireless LAN + WiBro - Full Home Network
단말기	초기 디지털 CATV용 STB - 케이블 모뎀 + VoIP 내장	통합 서비스용 디지털 STB - 케이블 모뎀 + VoIP + PVR + semi Home Network	Ubiquitous 서비스용 디지털 STB - 모뎀 + Full Home Network + VoIP + PVR + 무선

자료: C&M 내부자료(2005)

라. 수직 및 수평 계열화의 진행

현재 국내 종합유선방송 산업은 8개 내외의 MSO가 주도하는 시장으로 변모하고 있다. 2006년 4월 현재, 전체 111개 SO 중 2/3가 넘는 80개 SO가 상위 8대 MSO에 속해 있다. 이들은 전체 종합유선방송 가입자의 72.2%, 매출액의 78.1%를 차지하고 있다. 이러한 집중도 증가는 태광MSO가 한빛MSO를 인수하면서 MSO의 규모가 큰 폭으로 증가하였고, 제2대 MSO인 C&M이 지속적으로 (지리적으로 인접한) 서울 및 경기 일원 SO들을 인수하였으며, CMB가 대전, 전남을 중심으로 지역적 통합을 추진하고, CJ케이블넷의 SO 통합이 가속화되는 등 상위 4개 MSO의 비중이 증가하였기 때문이다.

현재 『방송법』에 의거 특정 SO가 전체 종합유선방송 권역의 1/5이상을 소유할 수 없으며,⁷¹⁾ MSO가 보유한 SO들의 매출 총액이 전체 SO 매출 총액의 1/3이상을 초과

71) 77개 방송 권역 중 15개 권역까지 소유가 가능하다.

하지 못하도록 규제받고 있어⁷²⁾ 현재의 규제 하에서 상위사들의 추가적인 M&A 여력은 낮은 상태이다. 그러나 최근 SO들은 위성방송이나 IPTV 등과의 경쟁에 대비하고 사업경쟁력을 확보하기 위해 소유 규제를 풀어주도록 요구하고 있는데, 만약 이러한 규제조항이 완화된다면 MSO화는 더욱 가속될 것으로 예상된다.

〈표 4-4〉 종합유선방송 산업의 MSO 현황

(단위: 천, 백만 원)

MSO	SO 수	가입자 수		매출액	
태광	19	2,716	(19.4%)	327,812	(20.7%)
CJ케이블넷	13	2,074	(14.8%)	260,790	(16.5%)
C&M	16	1,971	(14.1%)	289,379	(18.3%)
CMB	12	1,172	(8.4%)	81,197	(5.1%)
HCN	8	844	(6.0%)	80,964	(5.1%)
큐릭스	6	517	(3.9%)	82,337	(5.2%)
온미디어	4	418	(3.0%)	46,589	(2.9%)
GS홈쇼핑	2	407	(2.9%)	65,775	(4.2%)
MSO 소계	80(72.1%)	10,120	(72.2%)	1,234,843	(78.1%)
전체 SO	111	14,017		1,581,807	

주: 1. 2006년 4월 현재

2. 전체 SO 수는 2006년 4월 기준(기존 119개에서 5개 폐업, 3개 재허가 거부)

3. 최대출자 지분 또는 투자액이 30% 이상인 경우를 결합사업자로 인정

4. 가입자 수는 가입가구 수가 아닌 가입단자 수 기준

자료: 방송위원회(2006)

한편, PP시장 역시 온미디어와 CJ미디어 등 양대 MPP(multiple program provider)의 채널확장이 지속되면서 시장의 양극화가 뚜렷해지고 있다. 5대 MPP의 전체 PP 시장 매출점유율은 2004년 33.2%에서 2005년 38.9%로 증가하였으며, 2006년 1~11월 동안 시청점유율은 71.8%로서 군소 단일 PP들과의 격차가 크다.

72) 매출액 규제를 고려할 때 각 MSO가 확보할 수 있는 최대 가입자는 약 300만 명 수준인 것으로 추정된다고 하지만, 이것은 서비스 가격 및 내용에 따라 달라질 수 있다. 매출액 규제의 문제점에 대해서는 다음 절에서 설명하고 있다.

〈표 4-5〉 주요 MPP 현황

MPP	채널 수	매출액(단위: 억 원) (점유율)		채널	시청점유율 (2006년 1~11월)
		2004	2005		
온미디어	16	1,615 (14.0%)	2,280 (16.1%)	OCN, SUPER ACTION, Catch On, Catch On Plus, On Style, STORY ON, 투니버스, 온게임넷, Qwiny, 온앤온, MTV, NICK, 바둑TV, On PPV, On Demand, On Demand Family	24.0%
CJ미디어	16	650 (5.6%)	1,176 (8.3%)	Mnet, 채널CGV, XTM, O'live Network, m.net Nonstop, My m.net, CGV CHOICE, CJ on Demand, OZIC Mnet, CGV DMB, Entertainment on Demand, KMTV, 내셔널 지오그래픽, CHAMP, Xports, CJ홈쇼핑	16.0%
SBS계열	6	624 (5.4%)	880 (6.2%)	SBS드라마플러스, SBS골프, SBS스포츠, SBS위성, SBS위성골프, U TV	9.1%
MBC계열	4	644 (5.6%)	810 (5.7%)	MBC게임, MBC드라마넷, MBC Movies, MBC ESPN	13.8%
KBS계열	4	305 (2.6%)	374 (2.6%)	KBS Sky 드라마, KBS Sky 스포츠, KBS 코리아, U KBS Heart	9.0%
5대 MPP 소계(A)		3,838	5,519	—	71.8%
일반 PP 전체(B)		11,573	14,186	—	—
비중(A/B)		33.2%	38.9%	—	—

주: 1. 채널 수는 2006년 4월 현재 기준

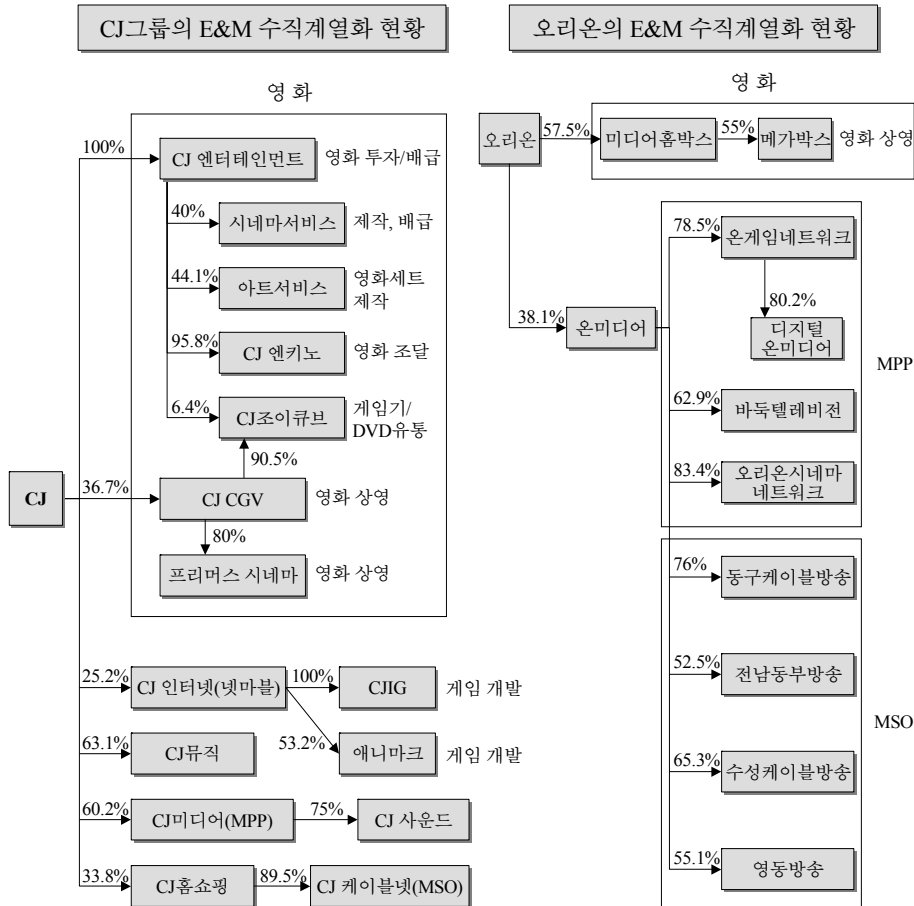
2. CJ미디어 매출액은 CJ홈쇼핑 매출 제외

3. 시청점유율은 종합유선방송 가입자 대상 조사결과이며 지상파방송을 제외한 것임

자료: 방송위원회(2006) 참조, 시청점유율은 TNS Media Korea(2006. 12) 재구성

국내 종합유선방송 채널 중 가장 시청점유율이 높은 분야는 영화, 드라마, 만화 등인데, 지상파계열 PP의 독점적 프로그램 수급 및 국내영화 제작단계 선투자 등으로 인하여 콘텐츠의 선점 및 독과점이 심화되고 있다. 특히 CJ 그룹과 오리온 그룹 등 대기업들은 영화, 음악, 드라마 등 다양한 콘텐츠의 제작 및 배급뿐만 아니라 생산된 콘텐츠가 최종 수요자에게 전달되는 배급채널들까지 수직계열화하고 있다(그림 4-5) 참조).

[그림 4-5] CJ 그룹과 오리온 그룹의 E&M 수직계열화 현황



주: 2006년 9월 현재
 자료: 각 사 사업보고서

E&M(entertainment & media) 산업은 ‘가치발생의 미래성’과 ‘높은 수요 탄력성’으로 인해 수요의 불확실성이 매우 높은 산업이다. 또한 초기투자부담이 매우 큰 반면, 생산(복제)을 위한 한계비용은 상대적으로 매우 낮으므로 규모의 경제가 존재한다. 따라서 제작과 배급의 수직계열화를 통한 내부화로 판매와 관련한 불확실성에서 발생하는 거래비용을 감소시키는 동시에 일정 수준 이상의 생산규모를 확보하려고 한다.

CJ 그룹과 오리온 그룹은 앞의 [그림 4-5]에서 보듯이 콘텐츠의 생산-배급-

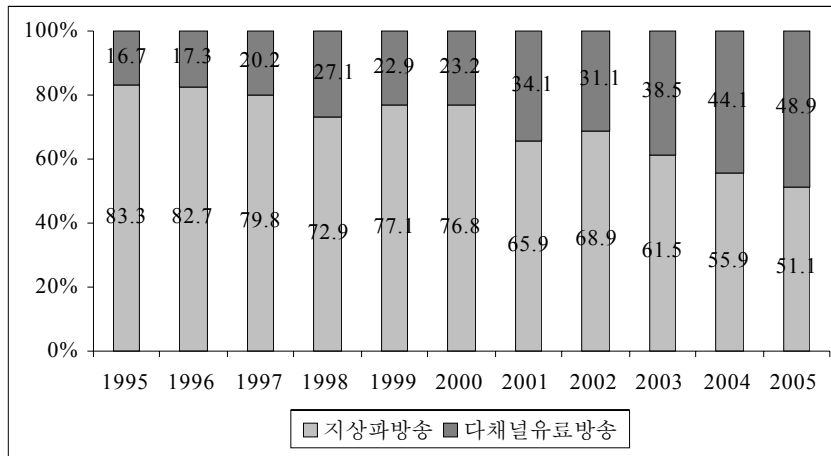
유통—서비스에 이르는 전체 가치사슬을 수직계열화하고 있다. CJ 그룹의 경우 콘텐츠의 생산 및 배급은 CJ엔터테인먼트 중심으로 하고, 1차 유통은 극장체인인 CJ CGV에 의해서 상영되며, 2차 유통은 CJ미디어의 PP채널에 독점 공급되고, 3차 유통은 CJ인터넷에 의해 온라인으로 배급된다. 오리온 그룹도 미디어플렉스에 의해 생산된 콘텐츠는 메가박스 극장체인에서 상영되고, 온미디어를 통해 PP채널들에게 공급되고 있다.

3. 방송프로그램 유통구조 현황

가. 지상파방송사의 우월적 지위

국내 방송산업의 중요한 구조적 특징 중의 한 가지는 개별 지상파방송사가 프로그램의 제작에서 방영까지 전 단계를 수직계열화하고 있어서 대단히 독점적인 지위를 누리고 있다는 것이다. 지상파방송 매출액이 전체 방송시장에서 차지하는 비중이 2005년 현재 51.1%에 이르고 있다는 사실이 그러한 방송산업의 특징을 시사하고 있다(그림 4-6) 참조).

(그림 4-6) 지상파방송과 다채널방송 매출 비중 추이



주: 홈쇼핑 매출 제외

자료: 방송위원회, 『방송산업실태조사보고서』, 각 년도

최근에는 종합유선방송의 성장으로 매출액 비중은 감소하고 있는 추세이지만, PP로 진출하여 높은 시청점유율을 차지하고 있어 실질적인 의미에서 지상파방송사는 여전히 우월적인 위치에 있다. 즉, 지상파방송사들은 지상파방송의 콘텐츠 지배력을 PP시장으로 전이하여 지상파방송의 인기 콘텐츠(드라마, 스포츠)를 계열사 PP에 독점적으로 공급함으로써 높은 시청률을 확보하고 있는 상황이다. <표 4-6>에 서 나타나듯이 시청점유율 10위 안에 지상파계열 드라마 채널이 모두 포함되어 있다.

<표 4-6> 종합유선방송 채널의 시청점유율 현황

순 위	채널	시청점유율
1	MBC드라마넷	8.1
2	투니버스	8.0
3	SBS드라마플러스	7.1
4	KBS Sky 드라마	7.1
5	OCN	5.7
6	채널CGV	3.8
7	JEI재능방송	3.7
8	SUPER ACTION	3.3
9	MBC ESPN	2.9
10	XTM	2.8

주: 1. 조사기간은 2006년 1~11월

2. 종합유선방송 가입자 대상 조사결과이며 지상파방송을 제외한 것임

자료: TNS Media Korea(2006.12) 재구성

지상파방송사들은 3조 5천억 원 이상('05년 현재)의 매출액에서 발생하는 거대 규모의 방송프로그램 제작 재원으로 인해 양질의 프로그램 제작이 가능할 뿐만 아니라, 우수한 방송 프로그램에 대한 저작권의 대부분을 보유하고 있다. 따라서 위성방송에 대한 지상파방송 재전송 허용과정에서도 볼 수 있듯이, 지상파방송사들은 보유하고 있는 콘텐츠에 대해 배타적인 권리를 행사하고 있는 상황이다.

또한 지상파방송사들은 프로그램 창구효과 발생을 제한하고 있다.⁷³⁾ 지상파방송

사는 전체 텔레비전방송시간 40%이내에서 방송위원회가 고시하는 비율 이상 외주 제작 프로그램을 편성할 의무가 있다. 그러나 외주 제작 프로그램에 대해서 대부분의 프로그램 판권은 지상파방송사가 소유하고 있어, 독립제작사들에 의해 제작된 프로그램들이 지상파방송 송출 후 2차 시장으로의 배급을 제한받고 있는 상황이다.

나. 다채널방송시장에서 주요 콘텐츠에 대한 접근 제한

최근 2~3년 동안 발생한 대형 MPP(온미디어, CJ미디어)의 위성방송에 대한 채널 송출 중단에서 볼 수 있듯이, 다채널방송시장에 새로운 미디어가 등장하면 그 때마다 가입자 확보에 필요한 주요 방송콘텐츠의 조달에 어려움을 겪고 있다(〈표 4-7〉 참조).

〈표 4-7〉 MPP들의 위성방송에 대한 송출거부 일지

일 자	내 용
2003. 1.	온미디어는 투니버스, 슈퍼액션, MTV에 대한 스카이라이프 송출 중단
2003. 3.	CJ미디어는 홈CGV에 대한 스카이라이프 송출 중단
2003. 3.	스카이라이프가 불공정거래행위로 제소하였으나 증거 불충분으로 무혐의 처분
2005. 1. 12	CJ미디어가 m.net과 XTM에 대한 스카이라이프 송출 중단 발표
2005. 1. 18	스카이라이프는 CJ미디어의 송출 중단 결정에 대해 불공정행위로 공정거래위에 신고(XTM은 계약 만료기간이 2005년 12월 31일이었고, m.net은 2004년 12월 31로 계약이 종료되었으나 계약만료가 되더라도 최종협상을 위해 60일간은 송출해야 함)
2005. 1. 24	씨넥서스 ABO에 대한 스카이라이프 송출 중단 발표
2005. 1. 27	스카이라이프는 CJ미디어에 대한 ‘채널공급 중단금지 가처분’신청서를 서울중앙지법원에 제출 방송위원회는 XTM에 대한 채널계약기간 준수, m.net에 대한 협상기간 준수를 촉구
2005. 2. 2	CJ미디어는 m.net과 XTM에 대한 송출중단 결정을 철회*

주: *2006년 11월 현재 XTM은 위성방송에 송출되고 있으나, m.net은 송출되고 있지 않음

73) 창구화(windowing)란 하나의 프로그램을 서로 다른 시기에 다른 배급채널을 통해 배포함으로써 시간적, 공간적, 매체별로 시장을 구분하고 상품 순환을 통해서 이윤을 극대화하려는 전략을 말한다.

이처럼 새로운 미디어가 방송콘텐츠를 확보하기 어려운 배경에는 다음과 같은 요인들이 있는 것으로 보인다. 우선 다채널방송시장에서 종합유선방송이 높은 시장점유율을 차지하고 있어 SO들의 협상력이 매우 강하다. 2006년 4월 현재 종합유선방송 가입자는 약 1,400만 정도이고 위성방송 가입자는 약 190만 정도여서, 종합유선방송이 약 88%의 가입자 점유율을 나타내고 있다. 특히 PP들은 2001년부터 등록제로 전환되면서 업체수가 대폭 증가하여 경쟁이 더욱 치열해진 상황이어서, 채널편성 권한을 지닌 SO들의 협상력이 월등히 높아져 있다.

또한 <표 4-8>에서 나타나듯이, 1999년과 2001년 채널티어링 및 개별계약제 실시 이후 수신료 배분비율이 낮아지면서 PP들은 대규모 시청자를 대상으로 하는 광고수입, 상품판매 수입 등에 의존하게 되었고, 이는 가입자 기반이 큰 종합유선방송에 대한 PP들의 의존도를 높이는 결과를 낳았다.

<표 4-8> PP의 수신료 배분 비율 추이

(단위: 백만 원)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
SO 수신료 수입(A)	115,846	144,103	175,272	200,511	275,381	381,332	561,805	655,050	741,585
PP 수신료 수입(B)	39,158	48,641	36,704	50,983	52,691	95,833	112,559	177,030	157,255
PP 수신료 배분비율(B/A)	33.8%	33.8%	20.9%	25.4%	19.1%	25.1%	20.0%	27.0%	21.2%

자료: 방송위원회, 『방송산업실태조사보고서』, 각 년도

더욱이 종합유선방송 가입자들의 대부분은 저가 패키지인 보급형 채널(묶음형)에 가입하고 있는데, 2006년 4월 현재 유료가입자 중 기본형은 9%에 불과하고, 묶음형이 91%로 대부분을 차지하고 있다. 따라서 PP들은 자신의 채널이 가입자 기반이 큰 보급형 채널에 포함되기를 바랄 수밖에 없으며, 종합유선방송과의 독점적 계약을 함으로써 보급형 채널에 포함될 가능성이 높아지고 채널편성과 수신료 배분, 계약조건(비인기 채널 끼워팔기 등) 등에서 유리한 대우를 받게 된다.

한편, MSO와 MPP가 결합된 MSP사업자들은 여러 가지 불공정한 행위를 할 가능

성이 많아진다. MSP들은 자신들이 소유한 PP들의 경쟁력을 높이기 위해 자사의 채널을 우선적으로 편성하고 경쟁 PP들을 배제할 가능성이 있다. 그러나 실제로는 이러한 유인 보다는 실질적 경쟁관계에 있는 위성방송을 배제하고 SO에게만 독점적으로 콘텐츠를 제공하여 가입자 유치에 유리한 위치를 확보하려는 유인이 더 큰 것으로 보인다.

제 2 절 방송법의 수직관계 규제 검토

1. 방송법의 수직관계 규제

『방송법』이 추구하는 목적은 방송의 자유와 독립 보장이나 방송의 공적책임에서부터 시청자 권익보호와 민주적 여론형성에 이르기까지 매우 공익성이 강하다는 특성이 있다. 그러므로 일반적으로 『공정거래법』⁷⁴⁾이 관장하고 있는 산업과 같은 기준으로 이러한 규제의 타당성 여부를 판단하는 것에는 이론이 있을 수 있다.

그러나 앞서 살펴본 바에 따르면, 최소한 경제학적 관점에서 볼 때 미디어의 수직결합을 일반적인 산업과 다르게 생각할 이유는 별로 없다. 산업으로 본 미디어도 그 수직관계에 대해서는 역시 사안에 따라 그 반경쟁성을 평가하는 합리의 원칙을 따르는 것이 옳은 방향이라고 본다. 이 절에서는 이러한 원론적인 입장에서 현재 우리나라 방송산업에서의 수직관계 규제를 검토해보았다.

한국의 유선방송시장에서는 소유규제를 통하여 수직 및 수평결합에 대한 규제 틀이 만들어져 있다. 앞 절에서 설명한 바와 같이 현행 『방송법』은 방송사업자를 지상파방송사업자(이하 지상파방송사), 종합유선방송사업자(이하 SO), 위성방송사업자(이하 위성방송사) 및 방송채널사용사업자(이하 PP) 등으로 나누고 있으며, 이들 간의 겸영 및 상호 지분 보유에 대한 제한을 두고 있다. 이 중 특히 본 연구에서 관

74) 정식 명칭은 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』이며, 이하에서는 『공정거래법』으로 칭하도록 한다.

심의 대상이 되는 조항들에 대해 살펴보도록 하겠다.

첫째로 지상파방송사, SO 및 위성방송사 간의 소유규제이다. <표 4-9>에서처럼 기본적으로 SO와 지상파방송사 간에는 소유 및 겸영이 금지되어 있다. 뿐만 아니라 SO와 위성방송사, 지상파방송사와 위성방송사, 그리고 SO와 위성방송사 간에도 시장점유율이나 주식 또는 지분에 대한 상한규정으로 소유를 제한하고 있다. 시장점유율은 PP를 제외한 전체 방송사업자의 ‘매출액’을⁷⁵⁾ 기준으로 정하고 있는데, 방송 관련 매출만을 포함하게 되어있다.⁷⁶⁾ 이와 같이 『방송법』은 실질적으로는 소매단계에 해당하는 방송사업자들—지상파방송사, SO 및 위성방송사—을 하나의 시장으로 간주하고 시장점유율 규제를 하고 있는 것으로 보인다.

<표 4-9> 지상파방송사, SO 및 위성방송사 간의 소유규제 허용범위

소유대상	소유주체		
	지상파방송사	SO	위성방송사
지상파방송사	—	불가	시장점유율 33%이하
SO	불가	—	시장점유율 33%이하 주식/지분 33%이하
위성방송사	시장점유율 33%이하 주식/지분 33%이하	시장점유율 33%이하	—

주: 1. 시장점유율은 전체 방송사업자(PP제외) 매출액에서 차지하는 비중이며, 매출액은 특정 방송사업자와 그 특수 관계자인 방송사업자의 (방송관련) 매출액 합계액

2. 지상파방송사에 대해서는 누구나 주식/지분의 30%이상 소유 금지(예외조항 존재)

자료: 『방송법(2006. 10. 27)』 제8조 및 『방송법 시행령(2006. 3. 10)』 제4조 정리

둘째, 지상파방송사, SO, 위성방송사 및 PP의 개별시장에 대한 소유규제이다. 지상파방송사는 원래 누구도 30%이상의 주식이나 지분을 소유할 수 없으므로 자동으로 지상파방송사 간의 소유규제를 받고 있다. SO 간에는 전체 SO매출액의 33% 또

75) 해당 방송사업자와 그 특수 관계자인 방송사업자의 매출액을 합산한다. 특수 관계자의 범위에 대해서는 『방송법 시행령』 제3조 참조.

76) 방송광고수입, 방송수신료수입, 방송프로그램판매수입 등 방송사업으로 인한 매출액.

는 전체 방송권역의 1/5을 초과하는 기업합병을 할 수 없다.⁷⁷⁾ 그리고 PP간에도 역시 전체 PP매출액의 33% 이상을 초과하는 합병이 불가능하다(〈표 4-10〉 참조).

〈표 4-10〉 지상파방송사, SO, 위성방송사 및 PP의 개별시장 소유규제 허용범위

지상파방송사	SO	위성방송사	PP
이동멀티미디어방송 - 사업자 3~5개 권역 : 1/3이하 경영 - 사업자 6개 이상 권역 : 1/5이하 경영	- 시장점유율 33% 이하 - 방송권역 1/5이하	- 타 위성방송사 주식/지분 33%이하 - 타 위성방송사 1개 이하 경영	- 시장점유율 33% 이하

주: 1. 시장점유율은 전체 방송사업자(SO, PP 각각) 매출액에서 차지하는 비중이며, 매출액은 특정 방송사업자와 그 특수 관계자인 방송사업자의 (방송관련) 매출액 합계액
 2. PP의 경우 시장점유율에서 상품 소개/판매에 관한 전문 PP 매출액 제외
 3. 지상파방송사에 대해서는 누구나 주식/지분의 30%이상 소유 금지(예외조항 존재)
 4. 경영은 겸영하거나 또는 주식 또는 지분의 5%이상 소유함을 의미
 자료: 『방송법(2006. 10. 27)』 제8조 및 『방송법 시행령(2006. 3. 10)』 제4조 정리

미국의 사례와 마찬가지로 우리나라의 SO에 대한 수평결합 규제도 프로그램시장에 대한 지배력 통제, 즉 수직관계에 대한 규제로 보는 시각이 가능하다. 우선 개별 SO시장이 정부허가를 통해 이미 공인된 독점시장인 만큼 SO의 가입자 대상 시장에 대한 지배력을 통제하기 위해 이러한 규제가 도입되었다고 보기는 어렵다. 또한 서로 다른 권역에 존재하는 SO는 지리적으로 구분된 별개의 시장에서 활동하고 있기 때문에, 그런 SO들이 합병한다고 해도 애초의 개별 권역 가입자 대상 시장에서 누리고 있던 독점력에는 아무런 영향을 미치지 않는다. 그러므로 MSO에 대한 소유상한 규제는, 개별 권역의 가입자 대상 시장보다는 전국 단위의 프로그램 시장에서 우

77) 2006년 현재 77개 유선방송 권역에 111개 SO가 존재한다. 유의할 것은 2개의 SO가 존재하는 유선방송 권역이 있으므로, SO 수에 제한을 두는 것과 권역 수에 제한을 두는 것은 차이가 있다는 점이다.

려되는 PP들에 대한 영향력을 규제하기 위한 것으로 해석할 수 있다.

셋째, SO와 PP 간의 수직결합에 대한 소유규제이다. <표 4-11>을 보면 SO는 전체 PP의 1/5이상을 초과해서 경영할 수 없으며, PP는 유선방송 권역의 1/5이상을 초과하는 SO를 경영할 수 없도록 되어있다. 『방송법』은 2006년 10월 개정으로 지상파 방송사 및 위성방송사와 PP간에도 소유규제가 가능하게 하고 있다. 12월에 입법 예고된 시행령 개정안에 따르면, 지상파방송사는 전체 PP의 3%를 초과하여 경영할 수 없으며 위성방송사는 전체 PP의 1/5을 초과하여 경영하는 것을 금지하고 있다.⁷⁸⁾

<표 4-11> SO와 PP 간의 소유규제 허용범위

소유대상	소유주체	
	SO/위성방송사	PP
SO	-	방송권역 1/5 이하 경영
PP	전체PP의 1/5 이하 경영	-

주: 경영은 겸영하거나 또는 주식 또는 지분의 5%이상 소유함을 의미

자료: 『방송법(2006. 10. 27)』 제8조 및 『방송법 시행령(2006. 3. 10)』 제4조 정리

2. 방송시장 수직관계 규제의 문제점

이상과 같이 우리나라의 유선방송시장에는 수평과 수직결합에 대한 비교적 강한 규제가 가해지고 있다고 보아진다. 현재의 규제에서 SO또는 PP의 수직결합 자체를 직접적으로 금지하고 있지는 않다. 그러나 <표 4-11>에서 보는 바와 같이 상호간에 소유할 수 있는 수직결합의 범위를 제한하고 있다. 뿐만 아니라 수직관계와는 상관없이 보이는 수평적 결합 제한 역시, 제3장에서 설명하였듯이 실질적으로는 수직관계를 사전적으로 규제하는 것과 같은 효과를 가지고 있다. 즉, 사실상 이것은 수직결합 또는 수직제한을 당연위법시 하는 것과 같은 것으로 해석할 수도 있다. 우

78) 『방송법시행령 일부개정령(안) 입법예고(2006. 12. 12)』 참조. 단, 이 규정은 PP들을 텔레비전, 라디오, 데이터로 세분화하고 각기 3%(지상파방송사)와 1/5(위성방송사)의 경영 상한 규정을 두고 있다.

선은 이러한 입장을 차치하고 위에서 설명한 규제들이 안고 있는 문제점들에 대해서 차례로 설명하도록 하겠다.

가. SO · PP간 수직결합 제한범위

SO와 PP의 수직결합의 범위에 대해 규제하고 있는 부분은 불필요한 조항이라고 보아진다. 앞서 수직결합 이론에서 주장하는 바와 같이 수직결합은 그 자체가 문제이기 보다는 각 생산단계에서의 시장지배력이 문제가 된다. 그러므로 각 생산단계, 즉 SO간 또는 PP간의 수평적 결합에 대한 규제가 이미 수직관계에 대한 규제기능을 하고 있다.

SO간의 결합을 시장점유율 33%나 권역 수 1/5로 제한하고 충분히 규제하고 있는 입장에서, 단지 PP라고 하여 그 기준 외에 별도의 조항을 두어 제약을 받을 이유가 없다. 또한 PP의 경우에도 마찬가지이다. PP 역시 전체 매출액 33%라고 하는 시장점유율 기준의 수평적 규제를 받고 있다. 그럼에도 불구하고 특별히 SO가 총 PP의 1/5만을 소유할 수 있다고 추가적으로 규제하는 것은 큰 의미가 없다고 보아진다.⁷⁹⁾

나. SO에 대한 수평적 규제⁸⁰⁾

SO에 대해 가해지고 있는 수평적 규제는 불필요하게 이중 규제를 하고 있을 뿐만 아니라, 두 가지 모두 규제의 목적에 적합하지도 않다. SO의 결합에 대해서 매출액 기준 시장점유율로 제한을 함에도 불구하고 권역 수까지 제한하고 있는데 이것은 특별한 실효성 없이 규제를 복잡하게 만들 뿐이다. 더욱이 이들 기준에는 다음과 같은 문제가 있다.

79) 또 한 가지 문제는 권역 수나 PP숫자라고 하는 것은 시장지배력을 측정하는 적당한 기준이 되기 어렵다는 점이다. 권역마다 인구가 현격히 차이가 나며, PP들도 시장에서 차지하는 비중이 모두 다르기 때문이다. 예를 들어 매출액이나 시청률이 낮은 PP들을 많이 가지고 있는 것 보다, 매출액이 크고 시청률이 높은 PP를 몇 개 가지고 있는 것이 훨씬 큰 시장지배력을 갖출 수 있다. 권역 기준의 문제에 대해서는 다시 설명이 이어진다.

80) 이상우 · 이인찬(2005) pp.90~95 참조.

먼저, 매출액 기준의 시장점유율 규제의 문제를 살펴보자. 첫째로 매출액 상한 기준은 역선택(adverse selection)의 가능성이 있다. 즉, 매출액을 제한하게 되면 SO들이 양질의 서비스를 더 높은 가격에 더 많은 소비자에게 제공할 유인을 근본적으로 억제할 수 있다. 예를 들어 가입자 수는 적지만 다른 MSO(B라고 하자)보다 더 많은 채널과 다양한 서비스를 높은 가격에 제공하는 MSO(A라고 하자)가 있다고 하자. 이렇게 되면 B가 A보다 더 많은 가입자를 보유하고 있다고 해도, A의 매출액은 B보다 클 수 있다. A는 가입자 수는 적지만 매출액 상한 기준에 묶여 양질의 서비스를 제공하고 싶어도 제공하지 못하거나, 가입자를 늘릴 수도 없다. 이에 반해 더 많은 가입자를 가지고 있어도 낮은 가격의 기본적인 서비스만 제공하는 B의 추가적인 SO 인수는 허용되는 현상이 발생할 수도 있다. 결국 매출액 기준의 소유상한 규제는 비효율적인 자원배분을 초래하게 되고, 채널의 다양성마저도 위축시킬 수 있다.

둘째로 방송이외의 서비스도 제공하는 방송사업자를 매출액 규제로 통제하려고 하면 시장획정에서부터 기술적인 한계에 부딪힌다. 대부분의 SO들은 유선방송서비스와 함께 초고속인터넷 서비스를 제공하고 있고, 향후에는 전화서비스(VoIP)도 제공할 예정이다. 이러한 서비스들을 주로 묶음 상품으로 제공하고 있는데, 어느 만큼이 유선방송서비스 매출인지 구분하기는 쉬운 일이 아니다. 게다가 향후에 데이터방송이나 VoD 등 융합서비스의 경우에는 이것의 방송매출 포함여부를 놓고 논란이 발생할 소지가 있다. 더욱이 이러한 문제가 MSO의 부가서비스 도입을 제한할 수도 있다.

권역을 제한하는 방법에도 문제가 있다. 첫째로 권역마다 인구규모가 다른 상황에서 정확한 시장지배력을 통제하는 방법이 되지 못한다. 10만이하의 소규모 방송권역이 존재하는가 하면 반대로 70만 이상의 대규모 방송권역도 존재한다. 이런 상황에서는 소규모 방송권역을 많이 보유하고 있는 것보다 대규모 방송권역 몇 개를 보유하는 것이 훨씬 더 많은 가입자를 보유하게 된다.

둘째로 방송권역 수 규제는 현재 MSO의 크기를 실질적으로 제한하는 규제기준으로 작용한다. 당장 상위 MSO 둘 정도는 14개 권역에 걸쳐서 SO를 소유하고 있어서 추가적으로 다른 권역의 SO 1개를 소유하게 되면 더 이상의 인수는 어렵게 되어있다.

이러한 SO에 대한 수평적인 규제는 개별 권역의 소비자 대상 시장에서의 시장지배력을 우려한 것이 아니라, 전국 시장에서의 프로그램 제공업자들에 대한 지나친 협상력을 우려한 것이다. 방송프로그램 시장에서 중요한 것은 애매한 매출액이나 권역 수 보다는 잠재적인 수요의 크기인 가입자 수이다. 이렇게 볼 때 매출액이나 권역 수 기준의 규제는 원래의 목적을 달성하기에는 실효성이 떨어진다.

다. PP에 대한 수평적 규제

PP에 대한 수평적 규제에도 전혀 문제점이 없는 것은 아니다. 현행 규제는 전체 PP 매출액의 33%를 MPP의 시장점유율 상한으로 두고 있다. MSO의 경우만큼 심각하지는 않겠으나 PP의 매출액에서 실제로 방송관련 매출을 구분해내기가 어려울 수 있다.

굳이 이 시장의 수평적 시장규모를 규제하려고 한다면, 매출액 보다는 시청점유율이 더 정확한 시장지배력을 나타내주고 있다고 볼 수 있다. 예를 들어 SO의 수신료 분배 시에 가장 정확하고 일관성 있는 기준이 바로 이 시청점유율이 될 수 있기 때문이다.

라. 사후규제의 정당성

이상에서 살펴본 바와 같이 현재 『방송법』 상의 수직관계 규제에는 많은 문제점이 있다. 그리고 기본적으로 경제학에서는 이러한 수직관계에 대한 사전적인 규제를 받아들이지 않으며, 사후적인 규제를 권유하고 있다. 우선 현 문제의 대안으로 제시되고 있는 SO에 대한 가입자 수 제한이나 PP에 대한 시청점유율 규제마저도 받아들이기 어려운 사전규제의 일종이다. 우선 구체적인 기준이 될 ‘숫자’가 논리적인 취약점을 안고 있다. 예를 들어 전체 MVPD시장 가입자의 30% 또는 시청점유율 30% 등으로 규제한다고 하면, 그 숫자가 어떤 근거로 산출되었는가에 대한 정확한 답변이 어렵다.

보다 중요한 점은 바로 그 30%라는 숫자를 설정하는 순간 그 법률은 SO와 PP의 수직관계를 당연위법(per se illegal)으로 간주한다는 의미가 될 수도 있다. 이 자체를

지지해줄 수 있는 이론은 최소한 경제학에는 존재하지 않는다. 그러한 숫자는 수직 관계와 관련된 특정 사건이 발생했을 때 반경쟁성을 판단하는 기준으로 ‘사후적으로’ 사용될 수는 있을 것이다. 만약 이러한 규제의 도입이 정당화된다고 한다면 그것은 경제적인 차원을 넘어서는 논리에 근거한 사회적 합의에 따른 것으로 보아야 할 것이다.

제 3 절 다채널방송시장 경쟁현황 및 기업합병

이 절에서는 앞서 주장하고 있는 사후규제, 즉 합리의 원칙(rule of reason) 적용을 위한 실험 한 가지를 시도하고 있다. 종합유선방송과 위성방송을 포함하는 MVPD 시장과 PP 시장의 경쟁상황을 각기 검토한 다음, 현재 시장에서 최대 MSO의 추가적인 SO합병이 시장경쟁상황에 미칠 영향을 살펴보도록 하겠다.

1. 다채널방송시장 경쟁상황 평가

여기서는 제2장에서 도출된 수직결합의 반경쟁성 전제조건을 출발점으로 하여 경쟁상황에 대한 평가를 시도하고 있다. 첫째는 MVPD 시장의 경쟁상황을 가입자 기준과 매출액 기준으로 살펴보고, 다음으로 방송프로그램(PP)시장의 경쟁상황을 시청점유율과 매출액 기준으로 살펴본다. 사후규제를 적용했을 경우, 이 두 시장의 경쟁상황이 모두 매우 집중적이라고 판단될 시에는 특정 SO와 PP의 수직결합이 반경쟁적일 가능성이 있다고 주장할 수 있음을 제2장에서 충분히 설명하였다.

시장집중도 측정에는 미국에서 표준적인 집중률 지수로 이용되고 있는 허쉬만-허핀달 지수(Hirschman-Herfindahl Index, HHI)⁸¹⁾를 사용하였고, 필요에 따라서는 국

81) HHI는 개별 기업의 시장점유율(%)을 자승(自乘)하여 전체를 합(合)하는 방법으로 계산한다. HHI는 0과 10,000 사이의 숫자로 나타나는데, 완전경쟁에 가까울수록 0에 가깝게 나타나고, 독점에 가까울수록 10,000에 가깝게 나타난다.

내 『공정거래법』 상에서 시장지배적 사업자 판단에 이용되는 상위 1개 및 3개 사업자 시장집중률, CR1과 CR3를 계산하였다. 제2장에서 설명한 바와 같이 미 법무성의 수직결합 가이드라인(Vertical Merger Guidelines)에서는 HHI 1,800을 기준으로 수직결합의 반경쟁성 전제조건으로 제시하고 있다. 이 기준은 수평결합의 경우보다는 훨씬 덜 엄격한 조건인데, 수직결합이 수평결합 보다는 반경쟁적일 가능성이 낮다고 보고 있기 때문인 것으로 알려져 있다.⁸²⁾

다시 한 번 밝혀 둘 것은 여기서 언급하는 MVPD 시장의 경쟁상황은 개별 권역, 즉 소비자를 대상으로 하는 시장에 대한 것이 아니다. 기본적으로 SO는 자기 권역에서 독점이거나 복점상태에 있다. SO가 자기 권역에서 독점이라는 점만 고려했다면 기본적으로 단 하나의 PP와 수직결합하는 것조차 허용하지 않았을 가능성이 높다. 다른 권역은 전혀 고려하지 않을 경우, 그 시장에서 소비자 접점을 점유하고 있는 SO가 비계열(unaffiliated) PP에 대해 불이익을 줄 위험성이 너무도 높기 때문이다. 그러나 실제로는 수직결합은 제한적이지만 허용되어 있고, 수직결합되어 있는 MSP가 경쟁 PP의 전송을 거부하고 있지도 않다.⁸³⁾ 수직결합은, 이미 독점인 개별 권역의 시장지배력이나 소비자 후생에 별도의 영향을 주고 있지 않다.

MSO에 대한 규제 역시 마찬가지이다. 권역 수나 매출액 기준 시장점유율에 제한

82) 수평결합의 경우에는 합병 후 HHI가 1,000 미만인 경우 시장이 ‘집중적이지 않은’ 것으로 보며, 보통 반경쟁성 검토 대상이 되지 않는다. 수평 결합 후 HHI가 1,000에서 1,800 사이인 경우에는 ‘다소 집중적’인 시장으로 본다. 이런 시장의 수평 결합은 잠재적으로 상당한 경쟁상의 우려를 일으킬 수 있으며, 합병으로 인한 HHI의 증가분이 100이상일 경우에 반경쟁성 검토 대상이 될 수 있다. 그리고 수평결합 후 HHI가 1,800을 초과하는 경우는 ‘매우 집중적’인 시장으로 판단한다. 이런 시장에서는 합병으로 인한 HHI 증가분이 50이상인 경우에 역시 잠재적으로 상당한 경쟁상의 우려를 일으킬 수 있다고 보아서, 반경쟁성 검토 대상이 될 수 있다. 또한 HHI 증가분이 100이상인 경우에는 시장지배력을 창출 또는 향상시킬 것으로 추정하거나 시장지배력 사용을 용이하게 할 것으로 추정하여, 반경쟁성 검토 대상이 될 가능성이 높다. Yoo(2002) 참조.

83) 예를 들어, 온미디어가 자기 권역에서 CJ계열 PP에 대해 전송거부를 하지 않고 있다.

을 두고 있지만, 그것은 개별 권역에서의 독점을 제어하기 위한 제도가 전혀 아니다. 권역이라고 하는 것은 이미 분리된 별도의 시장이기 때문에, 서로 다른 권역의 SO를 동시에 소유한다고 해서 개별 권역의 경쟁상황에 추가로 영향을 줄 요인이 전혀 없다. 앞서도 언급하였지만 MSO에 대한 수평적 결합 규제는 개별 권역에서의 독점력을 염두에 둔 것이 아니라 프로그램 시장에서의 시장지배력을 통제하고 있는 제도이다.

그러므로 여기서 구태여 개별 권역에서 SO가 제도적으로 보장받고 있는 시장지배력을 검토하는 것은 무의미하다. 현 규제제도가 목표로 하고 있는 프로그램 시장에서의 시장지배력이 의미 있는 경쟁상황 평가의 대상이 되어야 한다.

가. MVPD의 프로그램 시장 경제력 집중

우선 종합유선방송과 위성방송을 합친 MVPD시장의 경제력 집중을 살펴해보도록 하겠다. 여기서는 이 시장의 경쟁상황을 보여주는 지표들로 가입자, 매출액 그리고 수신료의 세 가지를 이용하고 있다. 결론부터 말하자면 세 가지 지표가 나타내는 결과가 모두 MVPD의 방송프로그램을 대상으로 한 경제력 집중은 수직결합을 문제삼을 만큼 심각하지 않음을 나타내고 있다.

〈표 4-12〉는 MVPD 시장의 가입자를 기준으로 시장집중률을 계산한 것이다. 유선방송과 위성방송 전체가입자를 기준으로 각 MSO, 각 SO 및 위성방송사의 가입자를 백분율로 계산하였다. 그 결과 2006년 4월 기준으로 HHI지수가 1,000에도 미치지 못하고 약 888로 나타나므로 가입자 기준의 MVPD시장은 매우 경쟁적인 상황으로 볼 수 있다. 상위 3개 사업자의 시장집중률인 CR3(1~3위 비중)는 약 43%에 달하므로 『공정거래법』에서 지정한 시장지배적 사업자도 존재하지 않는다.⁸⁴⁾

84) 『공정거래법』 제4조에서 CR3가 75%이상인 3개 사업자를 지배적 사업자로 추정하고 있다. 이때 시장점유율이 10%미만인 사업자는 제외된다.

〈표 4-12〉 MVPD시장의 집중도(가입자 기준, 2006년 4월)

MVPD	가입자 수	비중(%)	HHI
태광	2,716,331	17.06(1위)	291.11
CJ케이블넷	2,074,367	13.03(2위)	169.77
C&M	1,970,929	12.38(3위)	153.26
CMB	1,171,973	7.36	54.19
HCN	844,269	5.30	28.12
큐릭스	517,025	3.25	10.55
온미디어	418,316	2.63	6.90
GS 홈쇼핑	407,089	2.56	6.54
MSO합계	10,120,299	63.57	720.46
SkyLife	1,902,920	11.95	142.87
MSO+SkyLife	12,023,219	75.52	863.32
나머지 SO	3,897,075	24.48	24.97
전체MVPD	15,920,294	100.00	888.30

주: 1. MSO별로 합산

2. 무료가입자를 포함한 가입대수 기준

자료: 방송위원회(2006)를 재구성

앞서 매출액 기준의 부적합성을 설명하기는 하였으나, 현행 법규상 정해진 규정으로 참고로 이를 기준으로 시장집중도를 계산해보았다. 먼저 MVPD의 수신료만을 이용하여 시장집중도를 계산해 보았다. 프로그램시장의 지배력을 측정한다는 차원에서 프로그램 구입액 기준의 시장집중률을 보여주는 것이 보다 합당하겠으나, 여기서는 대신 MVPD들의 수신료를 사용하고 있다. 실제 프로그램 구입액 자료에 접근하기 어렵다는 문제도 있지만, 이 수신료의 일정부분이 PP들에게 지급된다는 것을 전제하면 어느 정도 PP들이 MVPD로부터 받는 프로그램 제공 대가를 보여줄 수 있다고 판단하였다.

〈표 4-13〉을 보면 수신료 기준의 HHI는 약간 높아서 1,210에서 1,490사이로 나타나고 있음을 알 수 있다. MSO를 제외한 나머지 SO들의 점유율을 개별적으로 구하여야 정확한 HHI가 계산될 수 있겠으나, 이 정도의 근사치로도 충분히 시장상황을 반영해주고 있다고 본다.⁸⁵⁾ CR3도 가입자기준 보다 약간 더 높은 50% 수준이지만

시장지배적 사업자는 없는 상황이다.

〈표 4-13〉 MVPD시장의 집중도(수신료 기준, 2005년)

MVPD	수신료(백만 원)	비중(%)	HHI
C&M	142,962	14.58(2위)	212.65
태광	132,645	13.53(3위)	183.07
CJ	119,743	12.21	149.18
CMB	44,817	4.57	20.90
큐릭스	42,055	4.29	18.40
HCN	41,759	4.26	18.14
GS 홈쇼핑	28,370	2.89	8.37
온미디어	25,344	2.59	6.68
MSO계	577,695	58.93	617.40
SkyLife	238,780	24.36(1위)	593.23
MSO+SkyLife	816,475	83.28	1,210.63
나머지 SO	163,890	16.72	279.47*
전체MVPD	980,365	100.00	1,490.09

주: 1. MSO별로 합산

2. *나머지 SO의 HHI는 개별적으로 계산하지 않고 합산된 백분율로 계산

자료: 방송위원회(2006)를 재구성

마지막으로 MVPD의 전체매출액을 기준으로 시장집중률을 계산하였다. 전체 매출액이라고는 하지만 『방송법』이 제시하는 기준과 같이 상품판매에 해당하는 부분은 제외하였다. 〈표 4-14〉를 보면 이번에는 HHI가 수신료의 경우보다 약간 더 낮는데, 1,090에서 1,410사이에 있을 것으로 추산할 수 있다.⁸⁵⁾ 매출액 기준의 CR3는

85) MSO를 제외한 나머지 SO에 약 31개 사업자가 포함되어 있고 이들의 수신료비중이 그리 크지 않음을 전제로 할 때, 이 부분의 HHI가 〈표 4-13〉과 같이 크게 나타나지 않을 것으로 추정할 수 있다. 즉, 수신료 기준의 MVPD시장 HHI는 1,490보다는 1,210에 훨씬 가까울 것으로 예상된다.

86) 수신료 기준 HHI와 마찬가지로, 매출액 기준의 MVPD시장 HHI는 1,410보다는 1,090에 훨씬 가까울 것으로 추측된다.

수신료 기준과 비슷한 약 50%수준이다.

〈표 4-14〉 MVPD시장의 집중도(매출액 기준, 2005년)

MVPD	매출액(백만 원)	비중(%)	HHI
태광	327,813	16.99(2위)	288.77
C&M	289,377	15.00(3위)	225.02
CJ케이블넷	260,791	13.52	182.76
큐릭스	82,337	4.27	18.22
CMB	81,198	4.21	17.72
HCN	80,964	4.20	17.62
GS 홈쇼핑	65,775	3.41	11.63
온미디어	46,588	2.42	5.83
MSO계	1,234,843	64.01	767.56
SkyLife	347,274	18.00(1위)	324.07
MSO + SkyLife	1,582,117	82.01	1,091.64
나머지 SO	346,964	17.99	323.50*
전체MVPD	1,929,081	100.00	1,415.13

주: 1. MSO별로 합산

2. 매출액은 홈쇼핑매출 제외

3. * 나머지 SO의 HHI는 개별적으로 계산하지 않고 합산된 백분율로 계산

자료: 방송위원회(2006)를 재구성

이상의 가입자 수, 수신료 및 매출액의 세 가지 자료를 바탕으로 집중률을 계산하여 본 결과, 프로그램 시장에서의 MVPD가 충분히 경쟁적이라고 판단하기는 어렵다. 그렇지만 이런 정도의 집중률을 근거로 수직결합을 규제하기는 더욱 어려운 것으로 판단된다. 다음 단원에서는 PP들의 경쟁상황을 살펴보도록 하겠다.

나. PP의 경제력 집중과 진입장벽

PP의 경제력 집중은 두 가지 자료를 이용하여 살펴보았다. 한 가지는 MPP들의 시청점유율을 이용하여 경쟁상황을 계산해 보았고, 다른 하나는 MPP들의 매출액을 이용하였다. 역시 앞에서 매출액 기준보다는 시청점유율 기준이 PP시장의 경쟁상황을 더욱 잘 보여줄 것이라고 설명하였으나, 보다 상세한 경쟁상황 평가를 위해서 둘

다 계산해 보았다.

여기서 사용한 시청률은 정식으로 전체 MVPD, 즉 유선방송과 DBS의 시청자들을 동시에 대상으로 하여 조사한 것은 아니다. 그렇지만 유선방송과 DBS의 전체가입자 수를 가중치로 사용하여 MVPD 전체 시장의 시청률을 계산하였으므로, 실제와 큰 편차는 없을 것으로 사료된다. 이 자료에 포함된 조사 대상자 중에 어느 MVPD도 이용하고 있지 않는 지상파방송 시청자가 빠져 있지만, 시청점유율을 지상파방송을 제외한 MVPD시장에 한정하여 계산하였으므로 문제가 되지 않는다.

먼저 시청률을 MPP별로 합산하였고, MPP들의 시청률이 전체 시청률에서 차지하는 비중으로 계산한 시청점유율로 집중도를 계산하였다.⁸⁷⁾ MPP가 아닌 개별 PP들 역시 같은 방식으로 시청점유율을 계산하여 시장 집중률을 계산하는 데에 포함시켰다. 참고로 시청률 분석기간은 2006년 1월부터 11월까지였고 분석지역은 전국을 대상으로 한 것이었음을 밝혀 둔다.

〈표 4-15〉를 보면 시청점유율로 계산한 HHI는 약 1,115로 나타났다. 역시 충분히 경쟁적인 상황은 아니지만, 수직결합을 규제할 만큼 집중되어 있지는 않다. 시청점유율로 본 CR3도 약 50%정도 수준에 이르고 있어서 시장지배적 사업자도 존재하지 않는다.

이러한 결과는 지상파방송을 포함하게 되면 극적으로 변한다. 조사기간 중 지상파를 포함한 전체 시청률이 34.1%이고 지상파 3사의 시청률 합계가 약 20%에 이르기 때문에, 이를 각 지상파계열 MPP와 합산하여 계산하면 HHI가 매우 집중적인 수준, 즉 2,000을 약간 넘어가는 것으로 나타난다. 미국의 경우에는 지상파를 포함하더라도 시청점유율 기준 HHI가 1,800에 훨씬 못 미쳤던 것에 비하여,⁸⁸⁾ 우리나라 프로그램 시장은 미국 사례와는 대단히 다른 상황임을 보여준다. 역시 전통적으로 지상파 프

87) 시청률은 전체 TV수상기 보유가구 중 해당 채널 시청자의 비중이며, 시청점유율은 전체 TV시청자-TV수상기 보유자라 하여도 해당 시간에 TV를 시청하지 않은 경우를 제외- 중 해당 채널 시청자의 비중이다.

88) Yoo(2002)에 따르면 2001년도 3월 시청점유율로 HHI가 1,667로 나타났다.

로그래에 대한 의존율이 높은 한국 방송시장을 여실히 나타내 준다고 할 수 있다.⁸⁹⁾

〈표 4-15〉 유선방송 프로그램 시장의 집중도(시청점유율 기준, 2006년)

MPP	시청률(%)	시청점유율(%)	HHI
온미디어	3.02	22.01(1위)	484.42
CJ	1.95	14.25(2위)	203.05
MBC	1.88	13.67(3위)	186.82
KBS	1.29	9.42	88.65
SBS	1.28	9.30	86.57
EBS	0.59	4.31	18.56
재능방송	0.48	3.51	12.33
IHQ	0.39	2.87	8.22
티브로드	0.26	1.87	3.49
중앙일보	0.14	1.00	1.00
시네마TV	0.11	0.80	0.63
DCN미디어	0.06	0.42	0.17
대원디지털	0.05	0.36	0.13
투원미디어	0.04	0.27	0.07
예당엔터테인먼트	0.03	0.25	0.06
씨엔텔	0.02	0.17	0.03
한국디지털위성방송	0.02	0.14	0.02
MGM	0.02	0.13	0.02
C&M	0.01	0.04	0.00
MPP 합계	11.63	84.79	1,094.27
나머지 PP 합계	2.09	15.21	20.89
계	13.72	100.00	1,115.16

주: 1. 시청률 조사대상: 유선방송 및 위성방송 시청자

2. 조사기간: 2006. 1. ~ 11.

3. 유선방송과 위성방송 시청률을 가입자 수를 가중치로 합산(가입자는 2006. 4월 기준)

4. 지상파 방송 및 Home Shopping 채널 제외

자료: TNS Media Korea(2006.12)를 재구성

89) 만약 다채널방송 시장을 지상파까지 포함하는 넓은 개념으로 접근한다면, PP시장의 시장집중률은 수직결합시 반경쟁성이 우려되는 수준으로 평가할 수 있다.

다음에는 매출액 기준으로 프로그램 시장의 집중도를 계산해 보았다. 이번에도 역시 MVPD시장의 경우처럼 주로 MPP들만을 HHI 계산에 이용해 보려고 하였으나, 그 값이 임계치 이하인 960으로 나타남에 따라 몇 개의 대형 PP를 추가로 계산하였다.

〈표 4-16〉 유선방송 프로그램 시장의 집중도(매출액 기준, 2005년)

MPP	매출액(백만 원)	매출액비중(%)	HHI
온미디어계열	167,812	23.16(1위)	536.53
CJ계열	99,848	13.78(2위)	189.94
MBC계열	73,881	10.20(3위)	104.00
SBS계열	70,043	9.67	93.47
KBS계열	34,527	4.77	22.71
IHQ	17,062	2.36	5.55
중앙일보계열	12,426	1.72	2.94
재능교육	8,725	1.20	1.45
한국디지털위성방송	6,369	0.88	0.77
시네마티브이	6,238	0.86	0.74
예당엔터테인먼트	5,408	0.75	0.56
투원미디어	3,834	0.53	0.28
예술TV	2,989	0.41	0.17
KCN TV	2,247	0.31	0.10
MGM태원	2,238	0.31	0.10
씨엔텔	2,015	0.28	0.08
남양교양정보티브이	1,823	0.25	0.06
디씨엔미디어	1,357	0.19	0.04
유셀컴	884	0.12	0.01
에듀티브이	726	0.10	0.01
뮤직시티미디어	423	0.06	0.00
이엠미디어	176	0.02	0.00
EBS	-	0.00	0.00
MPP소계	521,051	71.92	959.50
대규모 PP	133,808	18.47	95.08
소계(MPP+대규모PP)	654,859	90.39	1054.58
나머지 PP들	69,621	9.61	92.35*
전체	724,480	100.00	1146.93

주: 1. 매출액은 방송관련 매출액(방송수신료, 광고, 프로그램판매, 상품판매)
 2. 지상파방송 및 홈쇼핑 채널 제외
 3. DMB채널 포함
 4. * 나머지 PP의 HHI는 개별적으로 계산하지 않고 합산된 백분율로 계산
 자료: 방송위원회(2006)를 재구성

〈표 4-16〉을 보면 매출액으로 계산한 프로그램 시장의 HHI는 1,054에서 1,146 사이에 이르고 있다. 이 역시 시청점유율과 마찬가지로, 아주 경쟁적이지는 않으나 수직결합을 규제할 만큼 집중적인 시장과는 거리가 먼 상황임을 보여주고 있다. 또한 매출액 기준의 CR3는 50%에 미치지 못하고 있다.

마지막으로 유선방송 프로그램 시장의 진입장벽을 살펴보기 위하여 유선방송 채널의 진입과 퇴출 자료를 검토하였다. 〈표 4-17〉에서 보여주는 바와 같이, 2001년 이후 이시장의 진입과 퇴출은 대단히 활발하였으며, 최근에는 상당히 안정화되고 있는 것으로 보인다. 2000년에 『방송법』 개정으로 PP 허가제가 등록제로 전환되고 새로이 위성방송이 시장에 진입한 결과, 이들의 시장진입이 활발히 이루어졌고 이후 시장구조가 정착되어가는 과정에 있는 것으로 평가되고 있다.⁹⁰⁾ 이러한 자료로 볼 때, 유선방송 프로그램 시장에서의 진입장벽은 낮은 것으로 추정해도 무리가 없을 것이다.

〈표 4-17〉 유선방송 프로그램 채널의 진입 퇴출

	2001			2002			2003			2004			2005		
	진입	퇴출	총계	진입	퇴출	총계	진입	퇴출	총계	진입	퇴출	총계	진입	퇴출	총계
채널	111	1	157	59	18	201	24	66	168	62	14	204	17	37	178

자료: 이상우·이인찬(2005) p.101, 〈표 4-2〉

이상에서 MVPD시장의 경쟁상황과 PP들의 경쟁상황 및 진입장벽을 검토하여 보았다. 수직결합이론과 미 법무성의 수직결합 가이드라인(Vertical Merger Guidelines)이 제시하는 바에 따르면, 현재 국내 유선방송시장의 경쟁상황은 수직결합을 규제할 만한 수준에 전혀 가깝지 못하다고 결론내릴 수 있다.

90) 이상우·이인찬(2005) 제4장 참조.

2. 합리의 원칙과 기업합병 시뮬레이션

여기서는 합리의 원칙을 시험적으로 적용해보기 위해 한 가지 시뮬레이션을 시도하였다. 즉, 현재의 경쟁상황에서 가입자 기준 1위 MSO가 가장 큰 독립 SO 둘을 인수하였을 경우를 상정하여 다시 HHI를 계산해 보았다. 현행법상 77개 권역에서 1/5, 즉 15개 권역까지는 법적으로 허용되는 MSO의 인수 수준이다. 실험 대상인 MSO는 현재 14개 권역을 차지하고 있으므로 서로 다른 2개 권역의 SO들을 인수하고 권역 제한을 위반한 경우를 상정한 것이다.

〈표 4-18〉 MVPD시장의 집중도 시뮬레이션(가입자 기준)

MVPD	가입자 수	비중(%)	HHI
태광	3,317,570	20.84	434.25
CJ케이블넷	2,074,367	13.03	169.77
C&M	1,970,929	12.38	153.26
CMB	1,171,973	7.36	54.19
HCN	844,269	5.30	28.12
큐릭스	517,025	3.25	10.55
온미디어	418,316	2.63	6.90
GS 홈쇼핑	407,089	2.56	6.54
MSO합계	10,120,299	67.35	863.59
SkyLife	1,902,920	11.95	142.87
MSO+SkyLife	12,023,219	79.30	1,006.46
나머지 SO	3,295,836	20.70	17.82
전체MVPD	15,920,294	100.00	1,024.27

주: 나머지 SO중 최대 2개를 태광에 합산하고 재계산

계산 결과 이러한 수평결합이 발생한 후의 HHI는 약 1,024에 이르는 것으로 나타났다(〈표 4-18〉 참조). 만약 이때 수직결합이 일어난다 해도 규제를 받을 수 있는 기준과는 거리가 멀다. 그러나 미 법무성의 ‘수평규제’ 가이드라인에 따르면, 합병 이후 HHI가 1,000을 초과하였고 합병으로 인한 HHI의 증분이 100을 초과하였으므로

로 반경쟁성 검토 대상이 될 수 있는 수준이다.⁹¹⁾ 수직결합은 여전히 문제가 되지 않았지만 수평결합으로 인한 과도한 시장지배력 집중 이슈가 발생할 수 있다는 것이다. 만약 이러한 가상적인 상황이 벌어진다면 규제당국에 의해서 ‘수평결합’에 대한 집중적인 심사가 이어질 가능성이 높다. 그러나 당장은 HHI 수준이 비교적 낮은 수준임에 따라 수평결합도 허용될 가능성이 있다.

3. 분석의 한계

이상의 논의에는 몇 가지 지적해 두어야 할 분석상의 취약점들이 있다. 우선은 MVPD의 시장획정 부분이다. 유선방송과 위성방송을 하나의 시장으로 두고 분석하는 것이 과연 옳은가 하는 점이다. 두 방송의 대체성에 대한 실증분석들이 여전히 진행되고 있는 것으로 알고 있으며, 앞으로 더욱 연구가 있어야 할 부분이다. 그러나 거의 유사한 다채널방송을 제공하고 있는 두 방송을 잠정적으로 하나의 시장으로 보는 것이 크게 무리가 없을 것으로 보고 분석을 진행하였다.

또한, 여기서 살펴본 것처럼 단 한 기간만의 정태적인 경쟁 상황만을 볼 것이 아니라, 그동안의 경쟁상황 추세를 좀 더 자세히 살펴볼 필요는 있다. 최근 MSO나 MPP들의 증가와 집중경향 등을 고려할 때 HHI가 지속적으로 높아져 왔을 가능성이 대단히 높다(제1절 참조).

그리고 지금 당장 평가된 경쟁상황이 그간의 규제를 통해 상당부분 통제된 결과일 수 있다. 그러므로 만약 현재의 소유규제를 완화할 경우 경제력집중이 더욱 심화될 가능성이 높아 보인다.

마지막으로 지적해야 할 것은 여기서 사용된 HHI 집중률 및 그 기준이 시장경쟁 상황 평가의 유일한 기준은 아닐 것이라는 점이다. 이것 역시 시장집중률의 한 단면을 보여주는 지표에 불과하며 다양한 지표의 개발과 이용이 필요하다.

91) 합병으로 인한 HHI 증분은 $136(=1,024-888)$ 이 된다. <표 4-12> 및 <표 4-18> 비교.

만약, 실제로 특정 기업결합 사안에 대해서 합리의 원칙을 적용할 시에는 이러한 부분들에 대한 고려를 통하여 보다 세심한 검토가 이루어져야 할 것이다.

제 4 절 다채널방송시장 규제의 정책방향

HHI를 이용한 앞 절의 분석에서 우리나라 유선방송시장의 PP와 MVPD의 경쟁상황은 모두 수평결합 시에는 반경쟁성의 위험성이 있을 수 있으나, 수직결합에 대해 규제할 수 있는 기준과는 대단히 거리가 먼 것으로 나타났다.

제2절의 방송법 규정 검토에서 본 바와 같이 현재의 규제는 다채널방송시장의 수직결합에 대해서 직접적으로 통제하고 있지는 않다. 단지 각 SO와 PP 시장에서의 수평적인 경제력집중을 규제하는 데에 초점을 맞추고 있다. 문제는 이러한 수평규제가 동시에 수직결합에 대한 제한 효과를 가지고 있다는 점이다.

제2장 및 제3장에서 살펴본 미디어산업의 수직결합이 가져오는 효율성 제고효과, 특히 콘텐츠산업이 가진 규모의 경제 특성 때문에 PP들은 가능한 한 많은 SO를 확보하는 것이 효율적이다. 이러한 사실을 고려할 때, 사전적으로 SO의 수평결합 범위를 제한하게 되면, 수직결합의 효율성 제고효과를 제약할 가능성이 있을 것이다.

다시 말해서 그 기준이 매출액이건 가입자 수이건 특정한 시장점유율로 상한선을 책정할 경우, 충분한 근거를 알 수 없고 자의적인 숫자 하나가, 발현될 수 있는 수직결합 효율성들을 사전적으로 틀어막고 있을 개연성은 충분히 있다.

방송도 하나의 산업이라고 볼 때, 기본적으로 다채널방송시장도 합리의 원칙에 따른 사후규제를 적용하는 것이 옳은 방향이라고 본다. 또한 사후규제 시의 시장지배력 판단 기준으로 기존의 매출액 점유율이나 권역 수를 적용하는 것은 효과적인 규제방법이 아닐 것이다. 앞서 제시하였듯이 MVPD에 대해서는 가입자 수 기준 그리고 PP들에 대해서는 시청점유율 기준을 적용하는 것이 타당할 것으로 여겨진다.

만약 다채널 방송시장에 사전적 시장점유율 규제를 해야 한다고 하면 그것은 경제외적인 기준에 따른 것으로 보아야 할 것이다. 그러한 경우에는, 해당 제도에

대한 충분한 논리적 근거가 필요하며, 사회적인 합의가 뒷받침되어야 함은 말할 것도 없다. 그리고 이러한 사회적 필요에 의해 사전규제가 도입된다고 할 때에도, 역시 가입자 수와 시청점유율이 시장지배력 판단의 기준으로 유효할 것으로 사료된다.

최근 디지털기술의 발전과 방송·통신의 융합 환경 하에서 방송시장에 대한 새로운 규제의 필요성을 역설하는 주장들이 나타나고 있다. 이러한 주장에 따르면 방송의 공익성 가치의 근간을 이루어 왔던 주파수 희소성이 최근의 기술발전으로 무의미해졌으며, 기존의 미디어간 균형발전 논리 보다는 공정경쟁 논리로의 전환이 필요하다고 역설하고 있다. 또한 미디어 소유의 다양성을 통해서 반드시 방송 내용의 다원성이 확보된다고 보장할 수 없음을 보이고 있다. 결국 방송부문에서도 공익성 논리보다는 경쟁논리의 도입이 절실함을 주장하고 있다.⁹²⁾

그러나 위성방송에 대한 인기채널 송출 중단 등 국내 방송시장의 사건들을 보면 다채널방송에서 기존 MSO의 PP에 대한 영향력이 강하게 작용하고 있음을 추측할 수 있다. 여기에 최근 MSO와 MPP의 증가추세를 고려한다면, 현재의 소유규제가 완화될 경우 추가적인 합병을 충분히 예상할 수 있고 그에 따라 다채널방송시장의 추가적인 경제력집중이 가져올 위해가 우려된다.

그러므로 당장 시장점유율 규제를 폐지하는 것은 시기상조라고 보아지며, 최소한 기존 MSO와 위성방송 그리고 가능하다면 IPTV가 어느 정도 경쟁이 가능한 상태에 왔을 때 사전적인 시장점유율 규제를 폐지하는 방향으로 가는 것이 바람직하다고 보아진다.

이에 따라 다채널방송시장 규제에 대한 정책방향으로, 시장구조에 대한 사전적 규제에서 기업행동에 대한 사후규제로의 ‘단계적 전환’을 제시하고자 한다. 이러한 정책방향을 위해 1차적으로 현행 『방송법』에서 시장점유율 기준을 가입자(MVPP)와 시청점유율(PP)로 대체하고 중복되는 규제 조항들을 삭제한다. 다음 단계로 위성

92) 이상우·김창완(2006).

방송과 IPTV의 진입과정을 지켜보면서 사전적인 시장점유율 기준을 완화해 나간다. 마지막 단계로 시장구조에 대한 사전규제를 폐지하고 완전한 사후규제로 전환한다.

이상과 같은 정책의 전환을 통하여 향후 전개될 것으로 예상되는 미디어 간 경쟁을 촉진하고, 궁극적으로 소비자후생을 극대화할 수 있을 것으로 기대한다.

제5장 결론

본 연구는 전통적인 수직결합이론과 미디어산업의 특징에서 비롯되는 수직결합의 효율성 증진효과를 검토하고, 국내 다채널방송시장의 현황 및 규제의 문제점들을 분석하고 사후규제 적용을 위한 경쟁상황 평가를 시도함으로써 다채널방송시장 규제의 개선방향을 제시하였다.

제2장에서는 하버드학과, 시카고학과 및 포스트-시카고학과의 수직결합이론 발전과정을 설명하고 수직결합의 반경쟁성 판단을 위한 전제조건들을 도출하였다. 그 조건들은 주시장의 시장집중, 부시장의 시장집중 및 진입장벽 그리고 수직결합의 효율성 증진효과이다. 주시장과 부시장이 모두 경쟁적일 경우 수직결합은 반경쟁적일 가능성이 매우 낮으며, 한 시장이라도 집중적일 경우에는 효율성 증진효과를 동시에 고려하여 판단하여야 한다.

제3장에서는 미디어산업의 특징을 영상콘텐츠를 중심으로 설명하고 수직결합과의 관계를 설명하였다. 방송 및 영화의 영상 미디어산업의 수직결합은 일반적인 효율성 증진 효과 이외에 수요의 불확실성에 대처하고 규모의 경제를 실현하는 효과를 가지고 있다. 특히 방송시장에서 규모의 경제 실현을 위해서는 최종 유통단계에서 일정규모 이상의 기업결합이 전제되어야만, 상류기업과의 수직결합이 효율성을 제대로 발휘할 수 있다.

제4장에서는 국내 다채널방송시장의 현황을 살펴보고 현행 규제제도의 문제점과 시장경쟁상황을 검토함으로써 다채널방송시장 규제의 정책방향을 제시하고 있다. 현 방송시장의 시장점유율 규제기준의 문제점들을 지적하였으며, 방송시장에서도 기본적으로 사후규제로의 전환이 필요하다고 주장하였다. 그러나 현재 진행 중인 경제력 집중현상 추세와 뉴미디어에 대한 견제를 고려할 때, 당장의 규제완화는 오히려 다채널방송시장의 불공정행위를 촉진할 가능성이 있을 것으로 판단된다. 이에

따라 신규 미디어의 진입과정을 지켜보면서 단계별로 사후규제를 도입하는 방안을 제시하고 있다.

방송시장의 규제에는 시장의 경쟁성이나 효율성만을 최고의 가치로 두고 있지는 않기 때문에 여기서 설명하고 있는 경제적 판단이 최우선이 아닐 수는 있다. 그러나 경쟁이라고 하는 것 역시 궁극적으로는 공익성을 실현하기 위한 한 가지 수단 또는 기준이 될 수 있다는 입장에서, 경제학적 시각으로 현 규제를 검토하는 것은 충분히 가치가 있다고 보아진다.

그리고 본 연구에서는 현재까지의 경제학이 제시하는 연구결과들을 고려할 때, 분명히 현 다채널방송시장 규제는 재검토해볼 필요가 있음을 보여주고 있다. 사전 규제보다는 사후규제의 중요성이 점차 인지되어가는 상황에서, 미디어시장이라고 하여 결코 예외일 수는 없다고 보며, 이러한 원론적인 연구가 나름의 의미를 가질 수 있을 것으로 여긴다.

향후에는 구체적인 불공정 행위에 대한 분석과 이에 따른 사후규제 방안에 대한 연구들이 이어져야 할 것으로 보인다. 특히 신규미디어 진입 시 기존 방송프로그램에 대한 접근을 보장해줄 수 있는 정책방안에 대한 연구가 필요하다. 예를 들어 널리 알려져 있는 프로그램 접근 규칙(program access rule)이 가지고 있는 행정적 실현 가능성이나 이 제도가 방송시장의 유인 구조에 미칠 장단점을 면밀히 비교·검토하여 실제 도입에 대비하여야 할 것이다. 이러한 연구를 통하여 장기적으로 어떤 뉴미디어가 진입하여도 공정경쟁 환경이 보장될 수 있는 여건을 마련하는 것이 중요하다 하겠다.

참 고 문 헌

〈국내문헌〉

- 권호영(2002), 『방송산업에서의 공정경쟁 정책』, KBI연구 02-15, 한국방송영상산업진흥원.
- 권호영·김영주(2003), 『PP의 경영전략』, KBI연구 03-09, 한국방송영상산업진흥원.
- 김택환(1997), 『영상미디어론』, 서울, 커뮤니케이션북스.
- 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』, 2005.12.29. 개정, 국회 법률지식정보시스템.
- 『방송법』, 2006.10.27. 개정, 국회 법률지식정보시스템.
- 『방송법 시행령』, 2006.3.10. 개정, 국회 법률지식정보시스템.
- 『방송법 시행령 일부개정령(안) 입법예고』, 2006.12.12. 공고, 방송위원회.
- 방송위원회(2006), 『2006년 방송산업 실태조사보고서』.
- 송진명(역) (2003), 『방송 미디어 경제학』, 수가야 미노루·나카무라 기요시(편저), 한국방송영상산업진흥원 총서 28, 서울, 커뮤니케이션북스.
- 심상민(2001), 『미디어는 콘텐츠다』, 서울, 김영사.
- 윤재식·정윤경(2003), 『방송영상 콘텐츠 유통 마케팅』, KBI연구 03-19, 한국방송영상산업진흥원.
- 윤창호·이규억(1988), 『산업조직론』, 서울, 법문사.
- 이상우·김창완(2006), 『융합 환경에서의 방송규제 변환방향—통신과 방송 산업의 규제 논리 분석—』, KISDI 이슈리포트 06-03, 정보통신정책연구원.
- 이상우·이인찬(2005), 『다채널 유료방송시장의 경쟁에 관한 연구』, 연구보고 05-10, 정보통신정책연구원.
- 이인찬(2005), 『케이블TV산업의 수평적 소유규제』, KISDI 이슈리포트 05-18, 정보통신정책연구원.

- 이재영·임준·유선실 외(2005), 『디지털 컨버전스 하에서의 콘텐츠산업 발전과 공정경쟁이슈—시장봉쇄 이론 및 사례』, 연구보고 05-05, 정보통신정책연구원.
- 이태규(2006), 『영화산업의 구조변화와 스크린쿼터의 유효성』, Issue Paper 21, 한국경제연구원.
- 임영호·장일·강진숙 외(2005), 『미디어 규제와 지원제도』, 한국언론재단 총서 30.
- 장범진·박동욱·박진우 외(2003), 『통신시장의 수직적 산업구조와 기업행태: 이론 및 사례』, 연구보고 03-14, 정보통신정책연구원.
- 정인숙(2004), 『방송통신융합 하에서의 공정경쟁규제정책연구: 경쟁의 기본원칙과 불공정거래행위 분석을 중심으로』, 2004년 한국커뮤니케이션학회 춘계학술대회.
- 좌승희·이태규(2006), 『한국영화산업 구조변화와 영화산업정책—수직적 결합을 중심으로』, 연구보고서, 한국경제연구원.
- 주정민(2004), 『디지털 위성방송 콘텐츠 수급 및 유통 방안』, 저작권보호 및 위성방송 경쟁력 강화 세미나, 한국언론정보학회, 2004. 3. 26.
- TNS Media Korea(2006.12), 『2006년 케이블 & 스카이라이프 시청률 분석 자료』.

〈해외문헌〉

- Barth, David(2002), “Assessing the Value of Vertical Integration in Television Program Supply,” Working Paper, Northwestern University.
- FCC(2006), *Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming*, 12th Annual Report.
- Leibenstein, H(1950), “Bandwagon, Snob, and Veblen Effects in the Theory of Consumer’s Demand,” *Quarterly Journal of Economics* 64(2), 183-207.
- Ordover, J. A., G. Saloner, and S. C. Salop(1990), “Equilibrium Vertical Foreclosure,” *American Economic Review* 80, 127-142.

- Owen, Bruce M. and Steven S. Wildman(1992), *Video Economics*, Harvard University Press.
- Rey, Patrick and Jean Tirole (2003), "A Primer on Foreclosure," *Handbook of Industrial Organization III*, edited by Mark Armstrong and Robert Porter, North-Holland, forthcoming.
- Riordan, M.H. and S. C. Salop(1995), "Evaluating Vertical Mergers: A Post-Chicago Approach," *Antitrust Law Journal* 63, 513-568.
- Rubinfeld, Daniel and Hal Singer(2001a), "Open Access to Broadband Networks: A Case Study of the AOL/Time Warner Merger," *Berkeley Technology Law Journal* 16, 631-675.
- Rubinfeld, Daniel and Hal Singer(2001b), "Vertical Foreclosure in Broadband Access?," *Journal of Industrial Economics* 59(3), 631-675.
- Waterman, David and Andrew A. Weiss(1997), *Vertical Integration in Cable Television*, MIT Press and AEI Press.
- Yoo, Christopher S.(2002), "Vertical Integration and Media Regulation in the New Economy," *Yale Journal on Regulation* 19, 171-300.

● 저 자 소 개 ●

이 재 영

- 고려대학교 경제학과 졸업
- 고려대학교 경제학 석사
- Univ. of Texas at Austin 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 책임연구원

유 선 실

- 이화여자대학교 행정학과 졸업
- 이화여자대학교 행정학 석사
- 현 정보통신정책연구원 책임연구원

연구보고 06-12

미디어산업의 수직결합과 기업전략

- 다채널방송을 중심으로 -

2006년 12월 일 인쇄

2006년 12월 일 발행

발행인 석 호 익

발행처 정보통신정책연구원

경기도 과천시 주암동 1-1

TEL: 570-4114 FAX: 579-4695~6

인쇄인성문화

ISBN 89-8242-349-9 94320

보급가 10,000원